

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*in ckracht van gewijsde*) merupakan salah satu sumber hukum yang wajib dipatuhi. Indonesia sudah 74 tahun merdeka, tetapi supremasi hukum (*rule of law*), penegakan hukum (*law enforcement*), semua orang sama di depan hukum (*equality before the law*), dan kepatuhan hukum masih karut-marut. Walaupun Negara Indonesia adalah negara hukum; berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), ternyata ketidakpatuhan hukum bukan hanya dilakukan oleh masyarakat tetapi juga dilakukan oleh institusi negara.

Tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia, dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Institusi negara yang berada di bawah kekuasaan presiden, berkewajiban menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat.

Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam perkara perdata sengketa kepemilikan tanah, terhadap pihak swasta dilakukan eksekusi

disertai pengosongan. Apabila pihak tereksekusi tidak bersedia dieksekusi maka pihak pengadilan dapat meminta bantuan alat kekuasaan negara untuk melakukan upaya paksa. Namun apabila pihak yang akan dieksekusi adalah institusi negara, dalam hal ini institusi alat pertahanan negara yang tidak bersedia mematuhi hukum, maka Jurusita pengadilan kesulitan meminta bantuan alat kekuasaan negara untuk melakukan upaya paksa. Ketidakpatuhan hukum tersebut menciptakan ketidakpastian hukum sehingga mewujudkan ketidakadilan.

Di Indonesia belum pernah terjadi eksekusi pengosongan terhadap tanah barang milik negara yang dipergunakan oleh institusi pertahanan negara, walaupun telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hal tersebut disebabkan oleh ketidakpatuhan hukum institusi pertahanan negara terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dan tidak adanya alat kekuasaan negara yang bersedia membantu jurusita pengadilan untuk melakukan upaya paksa. Padahal sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sedangkan pengadilan merupakan lembaga yang bertugas menyelenggarakan keadilan untuk menegakkan kebenaran mencapai keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum.

Peradilan di Indonesia merupakan satu keutuhan sistem yang harus dilihat, diterima, dan diterapkan sebagai satu kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang tidak boleh bertentangan. Untuk keutuhan sistem tersebut maka dibutuhkan penerapan asas-asas hukum yang menjamin keutuhan sistem. Contoh, asas *res judicate proveri tate habetur* yang berkonsekuensi setiap putusan pengadilan

harus dianggap sah sepanjang tidak dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi. Keutuhan sistem hukum, termasuk keutuhan sistem peradilan sangat ditentukan oleh pelaksanaan hukum. Pelaksanaan hukum menentukan apakah sistem hukum dan sistem peradilan di Indonesia diterapkan secara konsekuan atau tidak. Satjipto Rahardjo mengemukakan: "Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila orang mengatakan bahwa hukum tidak bisa lagi disebut hukum manakala ia tidak pernah dilaksanakan (lagi)".<sup>1</sup>

Penelitian ini membahas kebijakan dan proses hukum mengambil salah satu perkara perdata tentang kepemilikan tanah antara Drs. Soemardjo dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) serta pihak lainnya. Tanah dimaksud seluas 20,5 hektar terletak Kelurahan Kelapa Gading Barat, Kecamatan Kelapa Gading, Kotamadya Jakarta Utara, Provinsi DKI Jakarta.

Sejak tahun 1996 Drs. Soemardjo mencari keadilan berperkara dengan TNI AL terhadap tanah miliknya seluas 20,5 hektar; telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap (*inckracht van gewijsde*) yang dimenangkan oleh Drs. Soemardjo; dan atas putusan tersebut, pada tanggal 14 Januari 2015 telah dilaksanakan eksekusi oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Namun hingga saat ini fisik tanah tersebut masih dikuasai oleh TNI AL dengan alasan tanah tersebut merupakan barang milik negara, dan Sertipikat Hak Pakai atas tanah tersebut masih berlaku, serta berbagai alasan lainnya sehingga tanah tersebut harus dipertahankan.

TNI AL selaku institusi negara yang berperan sebagai alat pertahanan negara, setelah kalah dalam berperkara, justru dengan sengaja melawan hukum

---

<sup>1</sup> Achmad Ali. 2008. *Menguak Tabir Hukum*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. hlm. 232-233.

(*onrechtmatige daad*) melakukan pembangunan di atas obyek tanah seluas 20,5 hektar tersebut, berupa gedung Markas Komando Pusat Polisi Militer TNI AL, dan gedung-gedung lainnya dengan menggunakan dana APBN dan tanpa Izin Mendirikan Bangunan sehingga berpotensi merugikan keuangan negara.

Tentara Nasional Indonesia merupakan bagian tidak terpisahkan dari rakyat Indonesia, lahir dari kancah perjuangan kemerdekaan bangsa, dibesarkan, dan berkembang bersama-sama rakyat Indonesia dalam mempertahankan dan mengisi kemerdekaan. Tugas pokok Tentara Nasional Indonesia adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prajurit Tentara Nasional Indonesia adalah insan prajurit yang bermoral dan tunduk pada hukum serta peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia).

Keputusan penggunaan kekuasaan, dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek, melainkan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih, dan efisien guna meningkatkan kesejahteraan serta menciptakan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh

warga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum. Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum. Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar. Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah tersebut meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.<sup>2</sup>

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Undang-

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Tidak mentaati perintah pengadilan (*disobeying court orders*) merupakan sikap yang merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat, dan kehormatan badan peradilan; dapat dikategorikan dan dikualifikasikan sebagai penghinaan terhadap lembaga peradilan (*contempt of court*).

Drs. Soemardjo mencari keadilan sejak tahun 1996 hingga meninggal dunia pada tahun 2006, dan dilanjutkan oleh para ahli warisnya hingga saat ini telah berlangsung selama 23 tahun. Selaku rakyat kecil yang harus berhadapan dengan kekuasaan institusi negara yang tidak bersedia mematuhi hukum, menunjukkan Negara Republik Indonesia seperti tidak memiliki hukum.

Ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atas perkara Drs. Soemardjo yang berhadapan dengan institusi negara, yaitu dalam hal administratif dan penguasaan fisik tanah. Dalam hal ini terbelenggu dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Institusi pertahanan negara mempertahankan tanah yang dieksekusi dengan alasan tanah dimaksud adalah barang milik negara (belum dihapus) dan masih dipergunakan untuk tugas dan fungsi institusi pertahanan (masih dalam penguasaan fisik). Di samping itu, terhadap barang milik negara

yang belum dihapus tersebut, maka sesuai dengan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bahwa Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaannya, meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum.

Pengaturan teknis pelaksanaan penghapusan Barang Milik Negara diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara.

Penghapusan barang milik negara dimaksud merupakan tindakan menghapus barang milik negara dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengelola barang, pengguna barang, dan/atau kuasa pengguna barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Dalam hal perkara sengketa tanah antara pihak swasta dan pihak institusi pertahanan negara yang dimenangkan oleh pihak swasta; terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya, maka menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna barang milik negara mengajukan surat permohonan penghapusan barang milik negara kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang Milik Negara. Mekanisme tersebut diatur berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara.

Namun Peraturan Menteri Keuangan tersebut terdapat beberapa kerancuan yang dapat dijadikan alasan untuk menghambat pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, di antaranya:

1. Pasal 16 ayat (1) menyatakan bahwa penghapusan Barang Milik Negara dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna dilakukan dalam hal Barang Milik Negara *sudah tidak berada dalam penguasaan* Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang disebabkan karena: (a) penyerahan kepada Pengelola Barang; (b) pengalihan status penggunaan Barang Milik Negara kepada Pengguna Barang lain; (c) Pemindahtanganan; (d) adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada *upaya hukum lainnya*; (e) menjalankan ketentuan peraturan perundangundangan; (f) Pemusnahan; atau (g) sebab-sebab lain;
2. Pasal 16 ayat (1) huruf d: adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada *upaya hukum lainnya*;
3. Pasal 19: Penghapusan Barang Milik Negara *tidak mengganggu* pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 16 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, frasa *sudah tidak berada dalam penguasaan* dapat dimaknai barang milik negara yang masih dalam *penguasaan* Pengguna Barang Milik Negara dan/atau Kuasa Pengguna Barang Milik Negara tidak dapat dilakukan penghapusan. Oleh karena itu, eksekusi pengosongan tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tidak dapat dilaksanakan karena alasan tanah dimaksud masih merupakan barang milik negarayang belum dihapus sehingga tanah dimaksud wajib dipertahankan.

Pasal 16 ayat (1) huruf d Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan

Barang Milik Negara, terdapat istilah *upaya hukum lainnya* tanpa penjelasan maknanya sehingga seperti menciptakan terminologi hukum baru karena dalam Ilmu Hukum tidak mengenai istilah *upaya hukum lainnya*, namun istilah tersebut justru menjadi suatu norma baru.

Dalam ranah Hukum Acara Perdata di Indonesia mengenal Upaya Hukum Biasa dan Upaya Hukum Luar Biasa, tidak mengenai Upaya Hukum Lainnya. Oleh karena itu, istilah *upaya hukum lainnya* dapat menimbulkan multitafsir. Sekedar mengajukan gugatan baru dengan alasan yang dibuat-buat; sekedar membuat laporan polisi seolah-olah terdapat unsur pidana; sekedar membuat surat permohonan perlindungan hukum; dan berbagai upaya lainnya dapat ditafsirkan sebagai upaya hukum lainnya. Oleh karena itu, eksekusi pengosongan tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tidak dapat dilaksanakan karena alasan tanah dimaksud masih terdapat upaya hukum lainnya sehingga tanah dimaksud wajib dipertahankan.

Pasal 19 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, bahwa Penghapusan Barang Milik Negara *tidak mengganggu* pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian *tidak mengganggu* tersebut tidak jelas parameternya sehingga dapat dijadikan alasan untuk tidak melakukan proses penghapusan barang milik negara. Oleh karena itu, eksekusi pengosongan tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, tidak dapat dilaksanakan karena alasan tanah dimaksud masih merupakan barang milik negara yang belum dihapus sehingga tanah dimaksud wajib dipertahankan.

Dengan demikian, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, tersurat dan tersirat mensyaratkan terlebih dahulu terjadi pengosongan tanah barang milik negara (kalimat: *tidak berada dalam penguasaan*), baru kemudian dilakukan penghapusan barang milik negara. Sebaliknya TNI AL selaku kuasa pengguna barang milik negara tetap mempertahankan tanah a quo dengan alasan masih merupakan barang milik negarayang wajib dijaga sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, terjadi kontroversi antara pengosongan dan penghapusan, mana yang terlebih dahulu.

Dari sisi psikologi hukum, institusi pertahanan negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata sengketa kepemilikan tanah, tentu tidak serta-merta bersedia mematuhi hukum melakukan pengosongan dan penyerahan tanah a quo kepada pihak swasta yang menang dalam perkara tersebut. Demikian juga tidak akan serta-merta bersedia mematuhi Peraturan Menteri Keuangan tersebut dalam hal harus mengajukan surat permohonan persetujuan penghapusan barang milik negara kepada Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara. Apalagi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, isinya mengandung kerancuan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Namun sesuai dengan hierarki atau penjenjangan, setiap jenis peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bahwa Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah Pengelola Barang Milik Negara (Pasal 4 ayat 1); selanjutnya Pengelola Barang Milik Negara berwenang dan bertanggung jawab merumuskan kebijakan, mengatur, dan menetapkan pedoman pengelolaan Barang Milik Negara (Pasal 4 ayat 2 huruf a). Namun tidak ada pasal dan/atau ayat yang secara khusus memerintahkan Menteri Keuangan untuk membuat peraturan tentang tata cara pelaksanaan penghapusan barang milik negara. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, terdapat 13 pasal dan/atau ayat yang secara khusus memberikan perintah kepada Menteri Keuangan untuk membuat Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, serta pemusnahan barang milik negara, dan sebagainya tanpa adanya tata cara penghapusan barang milik negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, tidak mengatur secara jelas tentang dasar dan tata cara pelaksanaan penghapusan barang milik negara. Hanya tiga pasal yang secara khusus mengatur penghapusan barang milik negara, yaitu Pasal 81, Pasal 82, dan Pasal 83.

Penghapusan barang milik negara meliputi: (a) Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna; dan (b) Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah (Pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah).

Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah *sudah tidak berada dalam penguasaan* Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang. Penghapusan Barang Milik Negara dilakukan dengan menerbitkan keputusan penghapusan dari Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan dari Pengelola Barang (Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah). Frasa *tidak berada dalam penguasaan* tersebut di atas dapat dimaknai jika barang milik negara masih dalam penguasaan fisik, maka tidak dilakukan penghapusan barang milik negara.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 82 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah: Barang Milik Negara/Daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang disebabkan karena: (a) penyerahan kepada Pengelola Barang; (b) pengalihan status Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan kepada Pengguna Barang lain; (c) Pemindahtanganan atas Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan kepada pihak lain; (d) putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada *upaya hukum lainnya*; (e) menjalankan ketentuan undang-undang; (f) pemusnahan; atau (g) sebab lain antara lain karena hilang, kecurian, terbakar, susut, menguap, dan mencair.

Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah tersebut sudah beralih kepemilikannya, terjadi pemusnahan, atau karena sebab lain; dilakukan: (a) berdasarkan keputusan dan/atau laporan penghapusan dari Pengguna Barang, untuk Barang Milik Negara/Daerah yang berada pada Pengguna Barang; (b) berdasarkan keputusan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang; atau (c) berdasarkan keputusan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah yang berada pada Pengelola Barang (Pasal 83 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah).

Berdasarkan Penjelasan Pasal 83 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah: Yang dimaksud dengan “beralihnya kepemilikan” antara lain karena atas Barang Milik Negara/Daerah dimaksud telah terjadi pemindahtanganan atau dalam rangka menjalankan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada *upaya hukum lainnya*. Yang dimaksud dengan “karena sebab lain” antara lain karena hilang, kecurian, terbakar, susut, menguap, dan mencair.

Dalam Batang Tubuh Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tidak mengenal istilah *upaya hukum lainnya*. Namun dalam Penjelasan Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 83 ayat (1) timbul istilah *upaya hukum lainnya*.

Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 83 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, telah memperluas atau menambah pengertian norma yang ada

dalam batang tubuh; dan mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud dalam batang tubuh.

Berdasarkan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur kedudukan dan fungsi penjelasan peraturan perundang-undangan, di antaranya dalam angka-angka sebagai berikut.

176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.
186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:
  - a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
  - b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;

- c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
- e. tidak memuat rumusan pendelegasian.

Dengan adanya istilah *upaya hukum lainnya* tanpa definisi maknanya, maka materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, tidak mencerminkan asas pengayoman; kemanusiaan; kekeluargaan; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; keetertiban dan kepastian hukum; serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Upaya hukum merupakan upaya yang diberikan oleh undang-undang kepada seseorang atau badan hukum untuk melakukan upaya melawan putusan hakim; sebagai tempat bagi pihak yang tidak puas dengan putusan hakim yang dianggap tidak sesuai dengan yang diinginkan, tidak memenuhi rasa keadilan, atau karena kekhilafan hakim sehingga salah atau kurang adil dalam memutuskan.

Di dalam teori dan praktek di Indonesia, upaya hukum dibedakan antara upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa, sebagai berikut.

- 1) Upaya hukum biasa, yaitu upaya hukum terhadap putusan yang belum berkekuatan hukum tetap, berupa: (a) Perlawanan/*verzet*; (b) Banding; (c) Kasasi.

- 2) Upaya hukum luar biasa, yaitu upaya hukum terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, berupa: (a) Peninjauan Kembali; (b) Perlawanan Pihak Ketiga (*denderverzet*).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, telah memiliki kekuatan mengikat sejak diundangkannya di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Kekuatan mengikat tersebut dapat mengacu pada tiga jenis kekuatan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut.

1. Kekuatan berlaku yuridis (*juritische geltung*)

Peraturan perundang-undangan secara langsung memiliki kekuatan berlaku secara yuridis, jika seluruh persyaratan formal pembentukannya telah terpenuhi.

2. Kekuatan berlaku sosiologis (*seziologische geltung*)

Berlakunya peraturan perundang-undangan merupakan kenyataan di dalam masyarakat. Dalam hal ini terdapat dua jenis, yaitu:

- a. teori kekuatan (*machtstheorie*); hukum mempunyai kekuatan berlaku secara sosiologi jika dipaksakan berlakunya oleh penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat;
- b. teori pengakuan (*anerkennungstheorie*); hukum mempunyai kekuatan berlaku secara sosiologis jika diterima dan diakui oleh masyarakat.

3. Kekuatan berlaku filosofi (*filosofische geltung*)

Peraturan perundang-undangan baru mempunyai kekuatan berlaku secara filosofis, jika kaidah hukum yang tercantum di dalamnya sesuai dengan cita-cita hukum (*rectsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*). Di Indonesia adalah Pancasila, serta cita-cita menuju masyarakat yang adil dan makmur.<sup>3</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 ayat (6), bahwa ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Penjelasan Pasal 49 Ayat (6) tersebut, bahwa Peraturan Pemerintah yang dimaksud pada ayat ini meliputi perencanaan kebutuhan, tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penatausahaan, penilaian, penghapusan, dan pemindahtanganan. Di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, tidak mengenal istilah *upaya hukum lainnya*.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, bahwa:

- a. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara (Pasal 7 ayat 2 huruf q);

---

<sup>3</sup> Achmad Ali. *Op. Cit.* hlm. 91: Sudikno Mertokusumo (1986: 72-74) mengemukakan adanya tiga macam kekuatan berlakunya suatu undang-undang.

- b. Menteri Keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara (Pasal 42 ayat 1);
- c. Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya (Pasal 42 ayat 2);
- d. Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; berwenang: di antaranya: huruf (b) menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang; dan huruf (g) menggunakan barang milik negara (Pasal 4);
- e. Kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan (Pasal 42 ayat 3).

Namun berbeda dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, bahwa:

- a. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 4 ayat 1);
- b. Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Pasal 7);
- c. Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian dalam melaksanakan urusannya, menyelenggarakan fungsi di antaranya: (a) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; (b) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (c) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya (Pasal 8 ayat 1, ayat 2, ayat 3).

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan sebagai pengelola barang milik negara; menteri/pimpinan lembaga adalah pengguna barang milik negara bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; dan kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah kuasa pengguna barang milik negara dalam lingkungan kantor yang bersangkutan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, kementerian dalam melaksanakan urusannya, menyelenggarakan fungsi pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya. Oleh karena itu, kementerian sebagai pengelola barang milik negara bagi kementerian yang dipimpinnya dan yang menjadi tanggung jawabnya.

Sesuai dengan asas preferensi dalam dogmatika hukum, bahwa aturan yang baru mengesampingkan aturan terdahulu (*lex posterior derogat legi priori*). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, lebih baru dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang baru terbit pada tahun 2014 sebagai peraturan pelaksana (*verodnung*) dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, justru mengesampingkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, yang merupakan aturan yang lebih baru. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, tanpa mencantumkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara sebagai dasar hukum dalam kerangka pembukaannya. Dasar hukum dimaksud merupakan

sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara, sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; namun berlandaskan pada Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dengan sendirinya turut menciptakan suatu norma hukum baru dengan istilah baru, yaitu *upaya hukum lainnya*.

Dalam perkara sengketa kepemilikan tanah Drs. Soemardjo lawan:

- Pemerintah RI c.q. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI c.q. Kepala Staf TNI AL;
- Pemerintah RI c.q. Departemen Dalam Negeri c.q. Gubernur DKI Jakarta
- Pemerintah RI c.q. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Kepala BPN Jakarta Utara.

Dalam hal ini terdapat dua perkara dengan putusan sebagai berikut:

1. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 541 PK/Pdt/2000, *juncto* Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 4637 K/Pdt/1998, *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 687/Pdt/1997/PT.DKI Jakarta, *juncto* Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 199/Pdt.G/1996/PN. Jkt.Ut.

Inti amar putusan:

- meletakkan Sita Jaminan terhadap tanah a quo;

- Drs. Soemardjo adalah satu-satunya pemegang hak yang sah atas tanah seluas 20,5 hektar;
- Sertifikat Hak Pakai Nomor 3/Kelapa Gading tidak sah dan harus dibatalkan.

Oleh karena putusan a quo bersifat deklaratoir (tidak ada perintah menghukum/eksekusi), maka Drs. Soemardjo mengajukan lagi gugatan baru.

2. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 332 PK/Pdt/2008 *juncto* Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 1470 K/Pdt/2006, *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 271/Pdt/2005/PT.DKI Jakarta, *juncto* Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 77/Pdt.G/2004/PN. Jkt.Ut. Inti amar putusan:

- menyatakan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 541 PK/Pdt/2000, jo. Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI Nomor 4637 K/Pdt/1998, jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 687/Pdt/1997/PT.DKI Jakarta, jo. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 199/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Ut, telah berkekuatan hukum tetap;
- menyatakan Drs. Soemardjo adalah satu-satunya pemegang hak yang sah atas tanah a quo;
- menyatakan penguasaan Pemerintah RI. cq. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI, cq. Kepala Staf TNI-AL atas tanah a quo adalah Perbuatan Melawan Hukum;
- menghukum Pemerintah RI. cq. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI, cq. Kepala Staf TNI-AL atau siapapun yang menguasai dan mendapat hak dari padanya untuk menyerahkan tanah a quo dalam keadaan kosong serta

bebas dari segala beban, dan apabila perlu, penyerahan tersebut dengan bantuan alat kekuasaan negara atau justice.

Berdasarkan putusan tersebut, maka pada tanggal 14 April 2011 Pengadilan Negeri Jakarta Utara ingin melakukan eksekusi terhadap tanah a quo, namun terjadi penghadangan di jalan raya/jalan umum oleh para pasukan bersenjata laras panjang untuk menggagalkan pejabat pengadilan untuk melakukan eksekusi sebagai perintah undang-undang. Alasan penolakan eksekusi adalah masih ada perkara baru, yaitu Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara dan bendahara umum negara melakukan gugatan baru terhadap para ahli waris Drs. Soemardjo dengan obyek tanah yang sama dan bukti kepemilikan tanah yang sama.

Gugatan Menteri Keuangan tersebut hanya mengulangi perkara sama dengan alasan Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara dan bendahara umum negara belum pernah dilibatkan dalam perkara sebelumnya. *Legal standing* Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara dan bendahara umum negara serta sebagai pemilik barang adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-96/PM.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara; sedangkan perkara perdata antara Drs. Soemardjo dan Pemerintah RI c.q. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI c.q. Kepala Staf TNI AL, dimulai sejak tahun 1996. Bukti kepemilikan tanah a quo yang dimiliki

TNI AL adalah Sertipikat Hak Pakai Nomor 3/Kelapa Gading Barat, tertulis atas nama Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Republik Indonesia.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Hak Pakai ini timbul berdasarkan keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah (Pasal 41 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Undang-Undang tersebut tidak mengenal adanya jenjang urutan posisi Pengelola Barang Milik Negara, Pengguna Barang Milik Negara, dan Kuasa Pengguna Barang Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, tidak berlaku surut (non retroaktif). Sebelum lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, berlaku Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860). Dalam undang-undang yang lama tersebut, tidak mengenal Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang Milik Negara dan Bendahara Umum Negara.

Upaya hukum lainnya oleh Menteri Keuangan yang bertindak selaku Pengelola Barang Milik Negara dan Bendahara Umum Negara terkait tanah a quo di atas, terdiri dari dua perkara, sebagai berikut.

1. Perlawanan Menteri Keuangan tertanggal 15 Juli 2010 di Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Telah melalui proses upaya hukum biasa, yaitu banding dan kasasi; serta upaya hukum luar biasa, yaitu Peninjauan Kembali.

Terhadap perkara perlawanan tersebut, telah memperoleh Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 125 PK/Pdt/2018 *juncto* Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2636 K/Pdt/2013 *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 99/Pdt/2012/PT.DKI *juncto* Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 242/Pdt/Plw/2010/PN.Jkt.Ut., tertanggal 8 Mei 2018. Inti amar putusan: menolak perlawanan Menteri Keuangan.

2. Gugatan Menteri Keuangan tertanggal 5 November 2010 di Pengadilan Negeri Klaten. Telah melalui proses upaya hukum biasa, yaitu banding dan kasasi; dan upaya hukum luar biasa, yaitu Peninjauan Kembali.

Terhadap perkara gugatan tersebut, telah memperoleh Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 267 PK/Pdt/2014 *juncto* Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2473 K/Pdt/2012 *juncto*. Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 403/PDT/2011/PT.Smg *juncto* Putusan Pengadilan Negeri Klaten Nomor 95/Pdt.G/2010/PN.Klt., tertanggal 29 Oktober 2015. Inti amar putusan: menolak gugatan Menteri Keuangan.

Gugatan dan Perlawanan Menteri Keuangan terhadap ahli waris Drs. Soemadjo dimulai tahun 2010. Kemudian masih proses berperkara, tahun 2012 Menteri Keuangan menerbitkan lagi peraturan baru, yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 244/PMK.06/2012 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Dan Pengendalian Barang Milik Negara. Peraturan tersebut patut diduga untuk menghalalkan pengulangan perkara yang sebelumnya telah memperoleh putusan

pengadilan berkekuatan hukum tetap. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 244/PMK.06/2012 tersebut terdapat norma yang bertentangan dengan Asas Peradilan, yaitu dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan, di antaranya sebagai berikut.

- a) Pasal 22 ayat 5 huruf (c), dalam hal Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang menjadi pihak berperkara dan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang telah dinyatakan sebagai pihak yang kalah berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap dan tidak ada upaya hukum lain, Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang menyampaikan permohonan kepada Pengelola Barang agar mengajukan gugatan perlawanan atas putusan dimaksud.
- b) Pasal 22 ayat 5 huruf (d), dalam hal Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang menjadi pihak berperkara dan telah dinyatakan sebagai pihak yang kalah berdasarkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, dan upaya perlawanan dari Pengelola Barang telah dinyatakan sebagai pihak yang kalah berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap dan tidak mempunyai upaya hukum lain, maka putusan dimaksud ditindaklanjuti dengan Penghapusan Barang Milik Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Norma Pasal 22 ayat 5 huruf (c) tersebut menunjukkan proses peradilan harus dilakukan berulang-ulang di luar kewajaran, antara lain:

- Tahap Pertama. Kementerian/lembaga berperkara dari tingkat pengadilan negeri, banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali, dan telah dinyatakan sebagai pihak yang kalah berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap.

- Tahap Kedua. Kementerian/lembaga melakukan upaya hukum lainnya, yaitu upaya yang tidak jelas definisinya hingga mencapai suatu istilah tidak ada upaya hukum lain. Kemudian kementerian/lembaga menyampaikan permohonan kepada Menteri Keuangan agar mengajukan gugatan perlawanan atas putusan dimaksud.
- Tahap Ketiga. Menteri Keuangan berperkara dari tingkat pengadilan negeri, banding, kasasi, dan Peninjauan Kembali, dan telah dinyatakan sebagai pihak yang kalah berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap.
- Tahap Keempat. Menteri Keuangan melakukan upaya hukum lainnya, yaitu upaya yang tidak jelas definisinya sehingga tidak ada batas akhirnya yang disebut upaya hukum lainnya.

Jika upaya hukum lainnya sebagaimana Tahap Keempat tersebut, tidak ada batas akhirnya, maka norma yang diatur dalam Pasal 22 ayat 5 huruf (d) tidak akan pernah dilaksanakan.

Seharusnya pengadilan adalah tempat untuk mencari keadilan, namun oleh institusi negara melalui pembentukan peraturan yang berbelit-belit malah menjadikan pengadilan sebagai tempat untuk menunda keadilan bagi rakyat yang sebelumnya telah memperoleh keadilan di atas kertas melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Oleh karena perkara antara Drs. Soemardjo dan Pemerintah RI c.q. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI c.q. Kepala Staf TNI AL, telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, serta melalui proses upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa (dari tahun 1996 hingga tahun 2008), maka upaya gugatan Menteri Keuangan tersebut dengan objek tanah

yang sama, dapat dikategorikan sebagai *upaya hukum lainnya* sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Jika upaya hukum lainnya tersebut diterima sebagai dogmatika hukum baru, maka tidak tertutup kemungkinan setelah Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang Milik Negara dan Bendahara Umum Negara kalah dalam berperkara, maka Presiden Republik Indonesia selaku Kepala Pemerintah Republik Indonesia juga akan melakukan gugatan baru dengan objek perkara yang sama sebagai langkah upaya hukum lainnya; dan seterusnya masih banyak upaya hukum lainnya yang masih dapat ditempuh dengan berbagai cara.

Dengan demikian, maka proses hukum dalam upaya hukum lainnya menjadi jalan panjang yang tiada akhir sehingga tidak terlaksana penghapusan barang milik negar serta tidak ada pengosongan dan penyerahan tanah a quo kepada pemenang perkara. Oleh karena itu, upaya hukum lainnya tidak menciptakan kepastian hukum dan tidak mewujudkan keadilan bagi rakyat yang mencari keadilan.

Upaya hukum lainnya dapat menjadikan lamanya proses penyelesaian perkara melalui pengadilan; bertentangan dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Banyak ahli hukum dan pemangku kepentingan memberikan gagasan mengenai perlunya pembatasan perkara yang dapat diajukan ke Mahkamah

Agung yang sudah lama dan selalu diungkapkan sebagai respon atas permasalahan tunggakan perkara (*case backlog*) di Mahkamah Agung. Ada yang memberikan gagasan untuk menambah jumlah hakim agung untuk mengimbangi jumlah perkara yang ada; dan ada juga memberikan gagasan untuk membatasi banyaknya jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung melalui berbagai regulasi. Sebaliknya, dengan adanya upaya hukum lainnya tersebut, maka selain memperbanyak jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung, juga merupakan upaya untuk menghambat penghapusan barang milik negara terhadap tanah a quo yang telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap; dengan sendirinya merupakan upaya untuk menghambat hak-hak yang dimiliki oleh pemenang perkara.

Hak merupakan suatu kekuasaan (*power*), berupa suatu kemampuan untuk memodifikasi keadaan (*a state of affairs*). Hak merupakan jaminan yang diberikan oleh hukum; eksistensinya diakui oleh hukum, dan penggunaannya didasarkan pada suatu jaminan oleh hukum sebagai suatu hal yang dapat diterima beserta segala konsekuensinya. Penggunaan hak menghasilkan suatu keadaan yang berkaitan langsung dengan kepentingan pemilik hak.<sup>4</sup> Upaya untuk menghambat hak-hak warga masyarakat tentu tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perkara perdata antara Drs. Soemardjo dan Pemerintah RI c.q. Departemen Pertahanan dan Keamanan RI c.q. Kepala Staf TNI AL, secara administrasi Kepala Staf TNI AL (kuasa pengguna barang milik negara) telah

---

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm. 177: Implikasi dari definisi tentang hak yang dikemukakan oleh Allen (Curzon 1979: 217).

memohon kepada Menteri Pertahanan (pengguna barang milik negara) untuk melaporkan kepada Menteri Keuangan (pengelola barang milik negara) untuk meminta petunjuk dan arahan terhadap permasalahan tanah a quo (surat tertanggal 21 November 2012); kemudian Menteri Pertahanan telah meminta pedoman kepada Menteri Keuangan (surat tertanggal 13 April 2013); selanjutnya Menteri Keuangan telah menjawab kepada Menteri Pertahanan, pada intinya menyatakan “status kepemilikan atas tanah dimaksud (di Kelapa Gading seluas 20,5 hektar) merupakan kewenangan lembaga peradilan, bukan kewenangan Menteri Keuangan” (surat tertanggal 11 September 2013).

Selain itu, Kepala Staf TNI AL selaku pemimpin dan secara institusional pada dasarnya telah menyetujui mematuhi putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, yakni telah memberikan perintah melalui Surat Perintah Nomor Sprin/988/VI/2014 tanggal 27 Juni 2014, dan memberikan kuasa melalui Surat Kuasa Nomor Skua/2/VI/2014 tanggal 27 Juni 2014 kepada 11 perwira TNI AL, untuk menyelesaikan aset barang milik negara di atas lahan eksekusi; berkoordinasi dan bermusyawarah dengan pihak kuasa ahli waris Drs. Soemardjo; dan menandatangani Berita Acara Pelaksanaan Eksekusi oleh Jurusita Pengadilan Negeri Jakarta Utara.

Selanjutnya Menteri Pertahanan telah mengeluarkan Surat Perintah Nomor Sprin/62/M/I/2016 tanggal 21 Januari 2016 tentang Tim Penyelesaian Perkara Tanah Kemhan/TNI. Kemudian Tim tersebut telah melakukan verifikasi data, informasi, dan komunikasi dengan berbagai instansi dan pihak terkait termasuk TNI AL. Semua alasan dan dokumen/bukti hukum yang disampaikan oleh TNI AL kepada Tim tersebut sudah dipertimbangkan dan diuji oleh majelis hakim

yang memutus perkara. Tim tersebut juga telah melakukan pertemuan dengan pihak ahli waris Drs. Soemardjo di kantor Kementerian Pertahanan pada tanggal 24 Juni 2016. Dari semua pihak yang berperkara kepemilikan tanah seluas 20,5 hektar telah memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap; kepemilikan atas tanah seluas 20,5 hektar tersebut mengerucut kepada Drs. Soemardjo sebagai satu-satunya pemilik yang sah. Tim tersebut telah melaporkan kepada Menteri Pertahanan tentang penyelesaian tanah Drs. Soemardjo seluas 20,5 hektar di Kelapa Gading tersebut. Namun proses penyelesaian oleh Tim tersebut terjadi stagnasi karena TNI AL tetap berupaya mempertahankan secara fisik atas tanah seluas 20,5 hektar tanpa dasar hukum.

Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara, Menteri Pertahanan selaku pengguna barang milik negara, dan TNI AL selaku kuasa pengguna barang milik negara, adalah bagian dari pemerintah. Pemerintah mempunyai fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintah berupa tata laksana dalam pengambilan keputusan administrasi dan/atau tindakan administrasi yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, perberdayaan, dan perlindungan. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga dikenal dengan Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Tindakan Administrasi Pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya Penyelenggaraan administrasi

pemerintahan berdasarkan asas legalitas; asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang merupakan dasar hukum: (1) menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; (2) menciptakan kepastian hukum; (3) mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang; (4) menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan; (5) memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; (6) melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan asas umum pemerintahan yang baik; dan (7) memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.

Oleh karena itu, Menteri Keuangan selaku pengelola barang milik negara, Menteri Pertahanan selaku pengguna barang milik negara, dan TNI AL selaku kuasa pengguna barang milik negara, merupakan pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang tentu harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, penelitian ilmiah ini dianggap penting dengan tujuan agar dapat menghadirkan kembali negara untuk mewujudkan keadilan, menciptakan kepastian hukum, dan melindungi rakyat; membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, sebagaimana bagian dari Nawa Cita Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat permasalahan yang dapat dirumuskan untuk kebutuhan penyusunan penelitian ini, sebagai berikut.

1. Bagaimana kebijakan institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap?
2. Bagaimana proses hukum institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap?
3. Bagaimana konstruksi ideal kebijakan institusi negara terhadap putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan penelitian ini, yaitu untuk:

1. menganalisis dan menemukan kebijakan institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap;
2. menganalisis dan menemukan proses hukum institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap;
3. membangun konstruksi ideal kebijakan institusi negara terhadap putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah:

1. untuk dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum secara umum yang berkaitan dengan kebijakan institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap;
2. untuk dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah dalam rangka membuat kebijakan institusi negara terkait putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap sehingga dapat mewujudkan keadilan, serta memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada warga masyarakat sebagai pihak yang menang dalam perkara perdata.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Agar konsep yang digunakan dalam penelitian ini jelas dan tidak menimbulkan persepsi yang berbeda, maka konsep tersebut diberikan batasan.

Dalam penulisan ini, yang dimaksud dengan:

- 1) konstruksi ideal adalah suatu konstruksi yang didambakan; yang terbaik; sebagai suatu teladan dalam hal kebijakan hukum institusi negara terhadap putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap;
- 2) kebijakan adalah serangkaian tindakan strategis dalam suatu institusi negara yang dituangkan dalam bentuk peraturan (*regels*), keputusan atau ketetapan (*beschikkings*), tindakan administrasi pemerintahan dan/atau diskresi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu;
- 3) institusi negara adalah Kepresidenan, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian

Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Tentara Nasional Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut;

- 4) putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap adalah putusan Pengadilan Negeri dalam perkara perdata, yang diterima oleh kedua belah pihak yang berperkara, putusan perdamaian, putusan verstek yang terhadapnya tidak diajukan verzet atau banding; putusan Pengadilan Tinggi yang diterima oleh kedua belah pihak dan tidak dimohonkan kasasi; dan putusan Mahkamah Agung dalam hal kasasi;
- 5) putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap dalam penelitian ini difokuskan pada perkara perdata sengketa kepemilikan tanah antara Drs. Soemardjo (dan para ahli waris Drs. Soemardjo) dan Pemerintah Republik Indonesia, Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan, dan TNI AL;
- 6) administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan;
- 7) keadilan adalah keadilan berdasarkan hukum dalam arti pemeliharaan atas tatanan hukum positif melalui penerapannya yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut;
- 8) kepastian hukum adalah peraturan perundang-undangan dibentuk secara jelas dan logis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 9) kepatuhan hukum adalah suatu sifat taat terhadap hukum secara sukarela untuk melaksanakan suatu perintah hukum;
- 10) pelaksanaan hukum adalah proses, cara, dan perbuatan melaksanakan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, melaksanakan peraturan

perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan, rancangan, keputusan, dan tindakan;

- 11) barang milik negara adalah barang milik negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan;
- 12) penghapusan barang milik negara adalah tindakan menghapus barang milik negara dari daftar barang milik negara dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengelola barang milik negara, pengguna barang milik negara, dan/atau kuasa pengguna barang milik negara dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang milik negara yang berada dalam penguasaannya.

## **F. Kerangka Teori**

Teori berasal dari kata *theoria*, dalam perkataan Romawi berarti perenungan. Suatu perkataan yang berasal dari kata *thea*. Di ungkapkan Yunani *thea* diartikan sebagai cara pandang atau hasil pandang subyek. Cara atau hasil pandang dimaksudkan sebagai suatu konstruksi di dalam cita atau ide manusia; dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara refleksi fenomena yang dijumpai di alam pengalaman. Dari kata dasar *thea*, datang kata modern *teater* yang berarti pertunjukan atau tontonan. Dalam rumusan *teori* akan dipertemukan dua jenis realitas, yaitu *in abstracto* yang ada di alam idea yang imajinatif; dan padanannya yang berada di alam realitas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Herman Bakir. 2005. *Kastil Teori Hukum*. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia. hlm. 29-30.

Lapisan teori yang dipergunakan untuk menata pemahaman terhadap pengetahuan dalam penelitian ini, yaitu *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* yang saling berkorelasi secara signifikan antara satu dengan yang lain; dan merupakan suatu struktur bangunan teori untuk membedah permasalahan; berfungsi untuk membingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini.

Dalam Penelitian ini, teori yang digunakan sebagai berikut:

1. *Grand Theory*: Teori Keadilan
2. *Middle Range Theory*: Teori Negara Hukum
3. *Applied Theory*: Teori Persamaan Di Hadapan Hukum
4. *Applied Theory*: Teori Tujuan Hukum .
5. *Applied Theory*: Teori Kewenangan.

### **1. *Grand Theory*: Teori Keadilan**

Teori Keadilan (*Justice Theory*) sebagai *grand theory* merupakan suatu struktur bangunan teori yang memiliki daya abstraksi, eksplanasi dan generalisasi yang paling tinggi dibandingkan dengan Teori Negara Hukum sebagai *middle range theory*; serta Teori Persamaan di Hadapan Hukum, Teori Tujuan Hukum, dan Teori Kewenangan sebagai *applied theory*.

Kata *adil* berasal dari bahasa Arab yang berarti berada di tengah-tengah, jujur, lurus, dan tulus. Secara terminologis adil bermakna suatu sikap yang bebas dari diskriminasi dan ketidakjujuran.

Teori keadilan dari Plato menekankan pada harmoni dan keselarasan. Keadilan didefinisikan sebagai *the supreme virtue of the good state*. Orang yang adil adalah *the self diciplined man whose passions ate controlled by reason*.

Keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya. Dalam konsep Plato tentang keadilan, dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Keadilan timbul karena penyesuaian yang memberikan tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat bilamana setiap anggota masyarakat melakukan secara baik menurut kemampuannya dengan fungsi yang sesuai atau selaras baginya. Fungsi penguasa adalah membagi-bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan asas keserasian. Pembagian kerja sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap orang itulah yang disebut keadilan. Konsepsi ini dirumuskan dengan ungkapan *giving each man his due*, yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya.<sup>6</sup>

Untuk itu, hukum perlu ditegakkan dan undang-undang perlu dibuat. Dalam kaitannya dengan hukum, obyek materialnya adalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum. Sedangkan obyek formalnya adalah sudut pandang normatif yuridis untuk menemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan dimaksud.<sup>7</sup>

Teori keadilan dari Aristoteles menekankan pada perimbangan atau proporsi. Dalam negara segala sesuatu harus diarahkan pada cita-cita yang mulia, yaitu kebaikan yang harus dilihat lewat keadilan dan kebenaran. Kesamaan hak itu harus sama di antara orang-orang yang sama. Maksudnya pada satu sisi, keadilan

---

<sup>6</sup> Bahder Johan Nasution. 2017. *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: CV. Mandar Maju. hlm. 99-100.

<sup>7</sup> *Loc. Cit.*

berarti kesamaan hak; namun pada sisi lain, keadilan juga berarti ketidaksamaan hak. Jadi teori keadilan Aristoteles berdasarkan pada prinsip persamaan.<sup>8</sup>

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komulatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya bersifat proporsional. Sedangkan keadilan komulatif adalah keadilan yang menyangkut penentuan hak yang adil di antara beberapa manusia pribadi yang setara, baik antara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Obyek dari pihak lain dalam keadilan komulatif adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses keadilan komulatif.<sup>9</sup>

Tuhan mahaadil, adalah keadilan yang berasal dari Tuhan, yang penuh misteri dan sukar dipahami oleh keinginan manusia. Tuhan itu adil dalam hukum-hukumNya, termasuk hukum alam. Apakah adil jika terjadi tsunami yang menewaskan ratusan ribu orang? Bagaimana dapat mengetahui bahwa ada keadilan dari Tuhan? Itu adalah sesuatu yang sulit karena berkaitan dengan keyakinan atau ketidakyakinan bagi yang ateis. *Hukum harus menjunjung tinggi keadilan*, adalah pernyataan standar dan klasik serta abstrak dari para filsuf. Ukuran nilai dari hukum positif dan tujuan dari pembuat undang-undang adalah keadilan. Keadilan adalah suatu nilai absolut seperti nilai kebenaran, kebaikan, dan keindahan, yang berdasar pada dirinya sendiri, tidak diturunkan dari nilai-nilai yang lebih tinggi (Gustav Radbruch, 1948: 23); keadilan adalah prinsip hukum (*gerechtigke it das principium iuris*); keadilan sebagai nilai tertinggi,

---

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 101.

<sup>9</sup> *Ibid.* hlm. 101-102.

fundamental atau absolut dalam hukum (*iustitia fundamentum regnorum*) (J. Baumann, 1989: 3).<sup>10</sup>

Di dalam Pembukaan (preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea satu, dua, dan empat, terdapat kata adil dan keadilan; dan di dalam dasar negara Republik Indonesia, Pancasila juga terdapat kata adil dan keadilan, pada sila ke dua *Kemanusiaan yang adil dan beradab*, dan sila ke lima *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya; demikian juga hukum dan institusinya, betapapun efisien dan rapinya, jika tidak adil maka harus direformasi atau dihapus. Selanjutnya John Rawls (2011) menyatakan dua prinsip keadilan, yaitu:

- 1) setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang;
- 2) mengatur sedemikian rupa atas ketimpangan sosial dan ekonomi sehingga
  - a. dapat memberi keuntungan semua orang;
  - b. semua posisi dan jabatan sama terbuka bagi semua orang.

Prinsip pertama berkenaan dengan kebebasan dasar warga negara dimaksud adalah kebebasan politik (hak untuk memilih dan dipilih); kebebasan berbicara dan berserikat; kebebasan berkeyakinan dan berpikir; kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal); dan kebebasan dari tindakan kesewenang-

---

<sup>10</sup> Hyronimus Rhiti. 2011. *Filsafat Hukum (dari klasik sampai postmodernisme)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 238–239.

wenangan. Kebebasan tersebut harus setara, karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.

Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan tidak perlu sama, namun harus demi keuntungan semua orang; dan posisi-posisi terbuka bagi semua orang sehingga ketimpangan sosial ekonomi diatur sedemikian agar semua orang diuntungkan.<sup>11</sup>

Kunci bagi *A Theory of Justice* dari John Rawls adalah konsep *justice as fairness*. Salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang berbagai pihak dalam situasi awal sebagai rasional dan sama-sama netral. Dalam menyusun konsep keadilan sebagai *fairness*, salah satu tugas utamanya adalah menentukan prinsip keadilan mana yang akan dipilih dalam posisi asli.<sup>12</sup>

Thomas Aquinas dalam abad ke-13 meletakkan gagasan keadilan dalam kerangka yang kontekstual; menguraikan gagasan mengenai keadilan merupakan suatu kebajikan yang berlaku umum dan berfungsi untuk mencapai *bonum commune* atau kebaikan untuk semua orang, yang tercapai jika menegakkan:

- a) *iustitia legalis* (keadilan menurut hukum), menyangkut pelaksanaan hukum umum, dan karena itu *iustitia legalis* juga merupakan:
- b) *iustitia generalis* (keadilan umum), masih samar-samar sifatnya jika dikenakan pada individu, dan karena itu di samping *iustitia generalis*, ditetapkan adanya:

---

<sup>11</sup> John Rawls. 2011. *A Theory Of Justice, Teori Keadilan*. Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm. 72-73.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 15.

- c) *iustitia particularis*, menyangkut kepentingan khusus di antara sesama warga masyarakat, dan karena itu *iustitia particularis* merupakan medium rei (instrumen pengantara) dirinci menjadi:
- d) *iustitia distributiva* (keadilan distributif), menyangkut dengan pembagian jabatan, pembayaran pajak, dan sebagainya, sedangkan
- e) *iustitia commutativa* (keadilan tukar menukar), menyangkut transaksi seperti jual-beli, dan yang diletakkannya diametral dengan:
- f) *iustitia vindicativa* ( keadilan balas dendam), berlaku (di masa itu) dalam hukum perang dan pidana. Iustitia vindicativa bukan merupakan tujuan akhir, melainkan ditujukan untuk penangkalan kejahatan dan pendidikan kebajikan.<sup>13</sup>

Derrida dalam buku *Force de loi* (daya undang-undang) menjawab persoalan keadilan dalam kaitan dengan hukum. Ada hubungan antara hukum dan keadilan. Namun tidak berarti keadilan hanya bisa ditemukan di dalam keterkaitan atau kesesuaiannya dengan hukum. Keadilan juga tidak bisa ditemukan di luar hukum, dalam arti apa yang adil bisa ditemukan di luar dari apa yang tertulis dalam undang-undang. Dekonstruksi hukum di dalam *Force de loi* adalah pembongkaran tatanan legal yang selama ini mengklaim keharusan kesesuaian antara kejadian atau tindakan dengan norma hukum untuk menentukan keadilan kejadian atau tindakan itu sebagai adil atau tidak. Untuk menemukan keadilan, harus siap dan berani untuk melepaskan aturan, norma, dan kriteria yang sudah ditetapkan.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Budiono Kusumohamidjojo. 2016. *Teori Hukum Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Penerbit Yrama Widya. hlm. 273.

<sup>14</sup> Norbertus Jegalus. 2011. *Hukum Kata Kerja Diskursus Filsafat tentang Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Obor. hlm. 159.

Derrida membongkar keyakinan filsafat hukum yang mengatakan bahwa keadilan memperoleh daya kekuatannya di dalam undang-undang. Keadilan itu tidak dapat didasarkan pada hukum, tapi juga tidak dapat diasalkan pada kekuatan di luar hukum. Sesungguhnya tidak dapat membuat garis batas yang jelas antara adil dan tidak adil; tidak dapat menarik garis batas tegas antara keadilan terdapat di dalam hukum dan di seberang hukum. Justru di dalam ketidakpastian itulah terletak hakikat dari keadilan. Keadilan adalah sebuah pengalaman yang tidak mungkin; keadilan adalah sesuatu yang tidak dapat diputuskan. Keadilan itu suatu hal atau keadaan yang tidak dapat diraih dengan hanya memperhatikan syarat atau tuntutanannya. Keadilan adalah sesuatu yang membuat manusia senantiasa tanpa henti berusaha mencari dan menemukannya. Pencarian tanpa batas dan lalu penangguhan terus-menerus itulah ciri keadilan hukum. Inilah dekonstruksi hukum, yaitu dekonstruksi yang bertolak dari hal tidak mungkin diputuskan (*undecidables*) dan berujung di dalam hal yang juga tidak mungkin diputuskan. Keadilan itu tidak lain daripada ketidakterputusan itu sendiri.<sup>15</sup>

Peradilan di Indonesia dilakukan "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA". Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Setiap putusan pengadilan menggunakan irah-irah "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA". Adil menurut satu pihak, belum tentu adil menurut pihak lain. Putusan pengadilan dilakukan *demi keadilan*, bukan berarti sudah dipastikan adil. Jika putusan pengadilan memang betul-betul dapat memberikan keadilan, maka tidak diperlukan lagi adanya upaya hukum ke

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm. 161 - 163.

peradilan yang tingkatannya lebih tinggi. Demikian juga jika putusan yang telah berkekuatan hukum tetap memang betul-betul dapat memberikan keadilan, maka tidak diperlukan lagi adanya upaya hukum luar biasa berupa Peninjauan Kembali (PK).

Selanjutnya, dengan adanya suatu putusan yang bersifat final dan mengikat, bahkan dianggap telah memenuhi rasa keadilan, juga belum tentu dapat dilaksanakan atau dieksekusi sehingga tidak menciptakan kepastian hukum, maka putusan yang adil tersebut ternyata tidak mencapai keadilan dalam pelaksanaannya.

Hukum adalah suatu yang mengikat dan jika ikatan itu dikaitkan dengan manusia, maka ikatan itu harus mencerminkan rasa keadilan. Keadilan sebagai konsepsi adalah keadilan dalam dunia *sollen* (ide). Dunia *sollen* dari keadilan itu patut dirumuskan dalam rangka usaha untuk menerjemahkan dunia ide itu menjadi dunia *sein* (kenyataan). Oleh karena itu,, pengaturan hak dan kebebasan warga harus dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan yang berdasarkan Pancasila. Untuk itu, hukum yang dikehendaki adalah hukum yang bersifat memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat, termasuk perlindungan terhadap hak warga untuk berserikat dan berkumpul. Perlindungan dalam hal ini berarti bahwa rasa keadilan yang ada pada nurani warga harus dipenuhi.<sup>16</sup>

Kelsen mengandalkan dasar rasionalitas dari norma keadilan pada salah satu ajaran yang paling tua mengenai keadilan dari ahli hukum Domitius Ulpianus (Romawi, 170-223) yang mengemukakan rumusan mengenai keadilan sebagaimana tercatat dalam *Digest iustiniani 1,1,1,pr.: iustitia est constans et*

---

<sup>16</sup> Bahder Johan Nasution. 2017. *Op. Cit.* hlm. 123.

*perpetua voluntas ius suum quique tribuendi. Ius praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum quique tribuere* (keadilan adalah kehendak yang teguh dan sinambung untuk memberikan kepada siapapun apa yang menjadi haknya. keharusan hukum itu adalah sebagai berikut: hiduplah terhormat, jangan melukai orang lain, dan berikan kepada siapa pun apa yang menjadi haknya). Pernyataan ini menjadi terkenal melalui rumus singkatnya: *suum quique tribuere* (berikan kepada siapa pun apa yang menjadi haknya). Namun kelak dalam bukunya *Was ist Gerechtigkeit?* Kelsen melancarkan kritik terhadap adagium tersebut dan menyatakan sebagai rumus yang hampa, karena pertanyaan, mana yang merupakan hak seseorang, itu merupakan pertanyaan yang tidak pernah bisa dijawab.<sup>17</sup>

Oleh karena itu, putusan hakim yang ideal apabila mengandung cita hukum (*idee des rechts*), yaitu unsur-unsur keadilan (*gerechtigkeit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*) secara proporsional (Radbruch, 1946:30). Putusan hakim harus adil, tetapi juga harus bermanfaat bagi yang bersangkutan ataupun bagi masyarakat, dan harus terjamin kepastian hukumnya. Dalam praktek, tidak mungkin untuk menghadirkan ketiga unsur itu secara proporsional dalam suatu putusan. Kalau keadilannya lebih dipentingkan, maka kepastian hukumnya dikorbankan. Kalau kepastian hukumnya didahulukan, maka keadilannya dikorbankan.<sup>18</sup>

Dalam hal terjadi konflik antara keadilan dan kepastian hukum, maka hakim berdasarkan kebebasannya (*freies ermessen*) dapat memilih keadilan

---

<sup>17</sup> Budiono Kusumohamidjojo. *Op. Cit.* hlm. 279-280.

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo. 2012. *Teori Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. hlm. 23.

dengan mengabaikan kepastian hukum sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau negara. Hakim harus lebih mengutamakan kepentingan pihak yang bersangkutan daripada kepastian hukum, tetapi tidak bertentangan dengan kesusilaan, kepentingan umum, atau negara. Pemikiran tersebut dikenal dengan istilah *problem oriented thinking*. Dalam hal ini, hakim lebih memperhatikan kepentingan atau masalah yang dihadapi pihak yang bersangkutan daripada hukumnya. Hakim pada dasarnya tidak boleh melanggar undang-undang, tidak boleh melanggar sistem, dan harus berpikir *system oriented*. Namun jika terjadi konflik antara kepastian hukum dan keadilan dalam keadaan tertentu, maka kepentingan pihak harus diutamakan. Berdasarkan kebebasannya (*freies ermessen*), hakim harus berani memutuskan secara adil, walaupun bertentangan dengan kepastian hukum atau undang-undang. Ada suatu ungkapan *summum ius summa injuria*, artinya makin lengkap, rinci, atau ketat peraturan hukumnya, maka keadilannya makin terdesak atau ditinggalkan sehingga keadilan harus didahulukan daripada kepastian hukum. Oleh karena itu, sesuai dengan bunyi irah-irah setiap putusan pengadilan tertulis "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".<sup>19</sup>

Sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat. Dalam masyarakat yang adil, kebebasan warga negara dianggap mapan; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang, diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Namun secara analogis,

---

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 24.

ketidakadilan bisa dibiarkan hanya ketika dibutuhkan untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar.<sup>20</sup>

Semua manusia ingin diperlakukan secara adil dalam segala hal. Bahkan keadilan itu harus melalui berbagai perjuangan, namun perjuangan itu belum tentu bisa mencapai sesuai dengan yang diharapkan yaitu keadilan. Negara juga berusaha menciptakan keadilan untuk seluruh rakyatnya, namun upaya negara juga belum bisa memberikan rasa keadilan secara merata dan menyeluruh dalam berbagai hal kepada seluruh rakyat. Salah satu bidang yang sangat erat kaitannya dengan keadilan adalah bidang hukum; dan salah satu dari bidang hukum yang juga sangat terkait keadilan yaitu lembaga peradilan. Peradilan diharapkan dapat mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib sehingga dapat menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum melalui upaya penegakan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat. Namun kenyataannya keadilan masih sulit diwujudkan karena keadilan merupakan suatu cita-cita yang termasuk irasional. Keadilan bukan sasaran pengetahuan walaupun diperlukan bagi kemauan dan tindakan manusia.

Keadilan dalam arti legalitas adalah suatu kualitas yang berhubungan bukan dengan isi dari suatu tatanan hukum positif, melainkan dengan penerapannya. Suatu peraturan umum adalah adil jika benar-benar diterapkan kepada semua kasus yang menurut isinya, peraturan tersebut harus ditetapkan. Suatu peraturan umum adalah tidak adil jika diterapkan pada satu kasus dan tidak

---

<sup>20</sup> John Rawls. *Op. Cit.* hlm. 3-4.

diterapkan pada kasus lain yang serupa. Keadilan dalam pengertian tersebut sesuai dengan, dan diharuskan oleh, setiap hukum positif, baik itu tatanan hukum kapitalistik, maupun komunistik, demokratik maupun otokratik. Keadilan berarti pemeliharaan atas tatanan hukum positif melalui penerapannya yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut. Keadilan ini adalah keadilan berdasarkan hukum.<sup>21</sup>

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk membingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Grand Theory* menggunakan Teori Keadilan dalam arti legalitas, yaitu keadilan berdasarkan hukum sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Oleh karena itu, apabila institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka institusi negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan dengan mengacu pada teori keadilan.

## **2. *Middle Range Theory*: Teori Negara Hukum**

Negara adalah sekumpulan orang yang menguasai suatu wilayah yang berada di bawah suatu pemerintahan yang berdaulat dan diakui oleh negara lain. Negara yang menyelenggarakan kedaulatan pemerintahannya berdasarkan atas hukum dikenal sebagai negara hukum.

Wirjono Projadikoro memberikan pandangan bahwa penggabungan negara dan hukum menjadi negara hukum, mengandung makna bahwa di wilayah negara

---

<sup>21</sup> Hans Kelsen. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Penerbit Nusa Media. hlm. 17.

tersebut memiliki beberapa ciri, yaitu (1) semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat perlengkapan pemerintah dalam tindakan terhadap para warga negara tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku; (2) semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku.<sup>22</sup>

Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno sejalan dengan perkembangan pemahaman konstitusi. Plato, dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*” menyatakan negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.<sup>23</sup>

Istilah negara hukum berasal dari bahasa Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Kemudian masuk ke dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda, *rechtsstaat* (Attamimi, 1994). Istilah *rechtsstaat* berasal dari Robert von Mohl (1799-1875) dan merupakan ciptaan golongan borjuis yang bermuatan ideologis sebagai alat perjuangan kepentingan berjuis-liberal sehingga mengandung pengertian yang ideologis, sektarian, atau partisan.<sup>24</sup>

Mauro Capelletti memberikan pengertian istilah *rechtsstaat* sama dengan *the rule of law*. Selain itu, dikenal istilah *the principle of socialist legality* yang disingkat dengan *socialist legality*, dikenal di negara-negara yang berpaham komunis. Unsur-unsur *rechtsstaat* menurut Scheltema, yaitu (1) kepastian hukum;

---

<sup>22</sup> M. Ali Taher Parasong. 2014. *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*. Jakarta: Grafindo Books Media. hlm. 26.

<sup>23</sup> Muhamad Rakhmat. 2014. *Konstitusi & Kelembagaan Negara*. Bandung: LoGoz Publishing. hlm. 94.

<sup>24</sup> Hotma P. Sibuea. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Penerbit Erlangga. hlm. 47.

(2) persamaan; (3) demokrasi; dan (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum.<sup>25</sup>

Agus, Gunarto, dan Soegianto, mengemukakan: *The concept of "rechtsstaat" and "the rule of law" nowadays has not been a problem anymore because basically the two concepts are directed to one main goal that is the recognition and protection of human rights. Although they have the same goals, they continue to run with their own legal system.*<sup>26</sup>

Juniarso R mengemukakan delapan prinsip negara hukum, yaitu: (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah mufakat sesuai dengan tatanan sosial dan moral; (3) keadilan; (4) persamaan; (5) pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia; (6) peradilan bebas; (7) kesejahteraan; dan (8) ketaatan rakyat.<sup>27</sup>

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner. Sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal tersebut dapat dilihat dari isi atau kriteria masing-masing. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik administratif. Sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law* dengan karakteristik *judicial*.<sup>28</sup>

Roscoe Pound (1957:7) berpendapat bahwa konsep negara hukum *rule of law* berintikan *judicial*, artinya menjunjung tinggi lembaga peradilan (*supremacy of law*), baik rakyat maupun pemerintah jika melakukan kesalahan harus

<sup>25</sup> Fajlurrahman Jurdi. 2016. *Teori Negara Hukum*. Malang: Setara Press. hlm. 26.

<sup>26</sup> Agus Sukadi, Gunarto, dan Soegianto. 2017. *The Implementation Of Roles And Functions Of Regional House Of Representatives (DPRD)Based On Law State Framework To Achieve Good Governance*. The 3rd International Conference and Call for Paper Faculty of Law 2017. Semarang: Sultan Agung Islamic University. hlm. 72-73.

<sup>27</sup> Nomensen Sinamo, 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Bekasi: Jala Permata Aksara. hlm. 2.

<sup>28</sup> Dayanto. 2014. *Negara Hukum & Demokrasi Pergulatan Paradigmatik Dan Kritik Realitas Dalam Meluruskan Jalan Bernegara*. Yogyakarta: Deepublish. hlm. 12.

diselesaikan melalui lembaga peradilan, tidak ada perbedaan perlakuan antara rakyat dan pemerintah di mata hukum (*equality before the law*).<sup>29</sup>

Selanjutnya menurut pembelajaran Budiono Kusumohamidjojo, doktrin negara hukum tampaknya paling tepat dialih-bahasakan menjadi *a state based on law*.<sup>30</sup> Menurut Tahir Azhari, saat ini setidaknya-tidaknya terdapat lima konsep utama tentang negara hukum, yaitu *rechtsstaat*, *rule of law*, *socialist legality*, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila.<sup>31</sup>

Walaupun terdapat perbedaan karakteristik pada masing-masing konsep negara hukum, namun menurut Galang Asmara ada esensi yang sama di antara kelima konsep negara hukum, yaitu:

- 1) sama-sama menghendaki adanya perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) sama-sama menghendaki adanya pembagian kekuasaan negara;
- 3) sama-sama menghendaki agar kekuasaan itu dijalankan menurut ketentuan hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka (*absolutisme*);
- 4) sama-sama bertujuan untuk mensejahterakan rakyat dan keadilan sosial.<sup>32</sup>

Konsep negara hukum dari berbagai literatur terdapat berbagai makna yang berbeda. Perbedaan tersebut sangat tergantung pada ideologi, sistem politik, perubahan, dan perkembangan dari masing-masing negara.

Walaupun semua negara berusaha mewujudkan tujuan dari konsep negara hukum, yaitu keamanan, kesejahteraan, keadilan, hak asasi manusia, dan

---

<sup>29</sup> Bahder Johan Nasution. *Op. Cit.* hlm. 9

<sup>30</sup> Budiono Kusumohamidjojo. *Op. Cit.* hlm. 228.

<sup>31</sup> Galang Asmara. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan Ombudsman dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo. hlm. 32

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 41.

sebagainya. Namun empat miliar orang di seluruh dunia hidup dalam kemiskinan karena terabaikan dari negara hukum, penegakan hukum (*rule of law*), dan akses keadilan (*access to justice*).<sup>33</sup> Kenyataan ini menunjukkan gagalnya pembangunan hukum, bahkan hukum menyumbang pada terjadinya pemiskinan dan peminggiran, karena tidak memberikan ruang kepada mereka untuk memberikan suaranya dalam perancangan skema keadilan bagi diri sendiri dan masyarakatnya. Hukum juga tidak memberi akses kepada kaum terpinggirkan untuk memulihkan rasa keadilannya ketika mereka membutuhkan bantuan dan dampingan hukum.<sup>34</sup>

Manurut Bagir Manan konsepsi negara hukum modern memuat tiga aspek utama, yaitu aspek politik, antara lain pembatasan kekuasaan negara; aspek undang-undang, antara lain supremasi hukum, asas legalitas dan *rule of law*; dan aspek sosial ekonomi, antara lain keadilan sosial (*social justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*).<sup>35</sup>

Romli Atmasesmita mengutarakan bahwa negara hukum demokratis dapat terbentuk jika dipenuhi secara konsisten tiga pilar, yaitu penegakan berdasarkan hukum (*rule by law*), perlindungan hak asasi manusia (*enforcement of human rights*), dan akses masyarakat memperoleh keadilan (*access to justice*). Dalam konteks Indonesia, ketiga pilar tersebut harus diikat oleh Pancasila sebagai

---

<sup>33</sup> Sulistyowati Irianto. 2009. *Menuju Pembangunan Hukum Pro-Keadilan Rakyat*. Dirangkai ke dalam buku *Sosiologi Hukum Dalam Perubahan*. Editor: Antonius Cahyadi dan Donny Danardono. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hlm. 1. Mengutip dari Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP).

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 1.

<sup>35</sup> I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani. 2015. *Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air Sebagai Perwujudan Doktrin Negara Hukum Kesejahteraan*. *ejournal Masalah-Masalah Hukum*. p-ISSN: 2086-2695, e-ISSN: 2527-4716. Vol 44, No. 2 (2015). Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. hlm. 133. Melalui <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11439/9651> [24/11/18]

ideologi bangsa Indonesia. Ikatan Pancasila merupakan sistem nilai tertinggi dalam perubahan sistem norma dan sistem perilaku yang berkeadilan sosial. Hanya dengan sudut pandang ini, maka dapat menciptakan kepatuhan hukum pada masyarakat dan birokrasi.<sup>36</sup>

Artidjo Alkostar mengutarakan kewibawaan hukum harus menjaga tatanan sosial politik yang dinamis dan memberi lorong keadilan berkemakmuran bagi rakyat Indonesia. Hukum Pancasila sejatinya untuk melindungi dan menjunjung tinggi martabat kemanusiaan dan keberagaman suku dan agama di Indonesia. Hukum merupakan kehendak kebajikan yang ada dalam struktur rohaniah masyarakat bangsa. Dalam konstelasi yang demikian, hukum sejatinya jadi pemberi arah dan pendorong moral sosial bangsa.<sup>37</sup>

Selanjutnya Galang Asmara menjelaskan bahwa pada dasarnya ciri khas Negara Hukum Pancasila dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Negara Hukum Pancasila lebih mengutamakan terjalinnya hubungan yang harmonis atas dasar asas kekeluargaan dan kerukunan;
- 2) Negara Hukum Pancasila lebih mengutamakan masyawarah dan mufakat dalam menyelesaikan sengketa, sedangkan peradilan merupakan upaya terakhir;
- 3) Negara Hukum Pancasila meletakkan keseimbangan antara hak dan kewajiban;

---

<sup>36</sup> Romli Atmasasmita. 2012. *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing. hlm. 97.

<sup>37</sup> Artidjo Alkostar. 2017. *Hukum untuk Kemanusiaan*. Jakarta: Harian Kompas tanggal 22 November 2017. hlm. 6.

4) Negara Hukum Pancasila lebih mengutamakan kepentingan bersama dibanding kepentingan individu atau golongan.<sup>38</sup>

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk membingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Middle Range Theory* menggunakan Teori Negara Hukum Pancasila sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Galang Asmara.

Oleh karena itu, apabila institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka institusi negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan dengan mengacu pada teori negara hukum.

### **3. *Applied Theory*: Teori Persamaan Di Hadapan Hukum**

Persamaan diartikan keadaan yang sama dengan yang lain atau mempersamakan dalam hal tinggi rendah, tingkatan, hak dan kewajiban.

Asas kesamaan menghendaki setiap orang dianggap sama dalam hukum. Yang dianggap adil adalah apabila setiap orang memperoleh hak yang sama, setiap orang minta diperlakukan sama, tidak dibeda-bedakan. Kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Perkara yang sama harus diputus sama. Keadilan merupakan realisasi asa kesamaan.<sup>39</sup>

Menurut Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya. Selain itu, konstitusi juga

---

<sup>38</sup> Galang Asmara. *Op. Cit.* hlm. 40-41.

<sup>39</sup> Sudikno Mertokusumo. *Op. Cit.* hlm. 10.

mempertegas asas persamaan di hadapan hukum sebagai bagian dari salah satu hak asasi manusia sebagai diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Asas persamaan di hadapan hukum di dalam Negara Hukum Pancasila, mempunyai arti bahwa memberlakukan semua warga negara baik rakyat maupun pemerintah adalah sama. Oleh karena itu, setiap perbuatan baik yang dilakukan oleh warga negara maupun yang dilakukan oleh pemerintah harus dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Untuk itu, pemerintahpun dapat dituntut di hadapan pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya.<sup>40</sup>

Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) adalah salah satu unsur terpenting dalam negara hukum modern. Dalam negara hukum, bahwa negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama, dan menempatkan kedudukan bagi setiap orang tanpa kecuali pada posisi yang sama di hadapan hukum. Unsur tersebut menjadi salah satu sendi utama dari konsep *rule of law* yang juga diterapkan di Indonesia sebagai negara hukum yang juga menganut asas persamaan di hadapan hukum.<sup>41</sup>

Persamaan di hadapan hukum belum juga dapat terimplementasikan dengan baik karena perwujudan rasa keadilan yang belum merata. Terkadang masih banyak warga negara yang mengalami kesulitan untuk mengakses nilai-nilai keadilan terutama kalangan orang-orang yang hidup di bawah garis

---

<sup>40</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi. 2014. *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*. Bandung: Nusa Media. hlm. 105-106.

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm. 104-105.

kemiskinan. Dalam hal persamaan di hadapan pemerintahan juga masih banyak warga negara yang kurang mendapatkan pelayanan publik.<sup>42</sup>

Prinsip hukum menyatakan bahwa hukum harus memerintah sebuah negara dan bukan keputusan pejabat-pejabat secara individual. Prinsip tersebut dikenal dengan *the rule of law*, merujuk kepada pengaruh dan otoritas hukum dalam masyarakat, terutama sebagai pengatur perilaku, termasuk perilaku para pejabat pemerintah.

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila dalam kehidupan bernegara tercakup empat tuntutan dasar, yaitu:

- a. tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat;
- b. tuntutan persamaan hukum berlaku bagi segenap penduduk dan warga negara;
- c. tuntutan legitimasi demokrasi yang mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat dalam proses pembentukan hukum;
- d. tuntutan akal budi yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia dan masyarakat.<sup>43</sup>

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib; menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum; menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat.

---

<sup>42</sup> H. Sarja. 2016. *Negara Hukum Teori Dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media. hlm. 129-130.

<sup>43</sup> Yopi Gunawan dan Kristian. 2015. *Perekembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*. Bandung: PT Refika Aditama. hlm. 21. Mengutip dari Franz Magnis Suseno (1991).

Masyarakat terdiri dari warga masyarakat yang selalu mengadakan interaksi, hubungan atau kontak satu dengan yang lain. Interaksi dapat berupa hal yang menyenangkan, tetapi dapat juga berupa hal yang tidak menyenangkan yaitu konflik kepentingan. Konflik kepentingan disebabkan oleh manusia ingin berkuasa, ingin menang sendiri, ingin benar sendiri, keinginan lainnya. Untuk menyelesaikan konflik, perselisihan, atau pelanggaran disebut peradilan (*judicature, rechtspraak*). Peradilan dasarnya adalah pelaksanaan hukum, dalam hal konkret adanya tuntutan hak, sengketa, atau pelanggaran, yang fungsinya dijalankan oleh suatu badan berdiri sendiri dan bebas dari pengaruh apapun atau siapapun dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan bertujuan mencegah *eigenrichting* (menghakimi sendiri atau aksi sepihak).<sup>44</sup>

Oleh karena itu, orang yang bersengketa harus diperlakukan sama oleh hakim (*audi et alteram partem*) dengan tujuan memberikan jaminan adanya akses untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) bagi semua orang tanpa membedakan latar belakang suku, agama, ras, antar golongan, sosial ekonomi, gender, pangkat dan jabatan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap tentang apa yang dimaksud dengan hukum itu, Suteki mengemukakan tentang bangunan hukum yang dapat diuraikan unsur-unsurnya menjadi beberapa bagian, yaitu: (1) sistem peraturannya

---

<sup>44</sup> Sudikno Mertokusumo. 2011. *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 20-21.

itu sendiri; (2) segi ideologisnya; (3) segi manusianya; (4) segi struktur kemasyarakatannya (struktur sosial); dan (5) segi fasilitas fisiknya.<sup>45</sup>

Oleh karena itu, hukum tidak hadir dalam sosok yang abstrak, melainkan sebagai sesuatu yang seharusnya mewujudkan dalam bentuk *kerangka, darah dan daging* lengkap dengan pakaian dan atributnya.<sup>46</sup>

Dari berbagai pandangan para ahli, maka negara berkewajiban menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat; mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, dan tertib; serta menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum.

Unsur-unsur *the rule of law* dikemukakan A.V. Dicey sebagai berikut.

- a) Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b) Kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*); berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>47</sup>

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk membingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Applied Theory* menggunakan Teori Persamaan di hadapan Hukum sebagaimana teori *the rule of law* yang dikemukakan A.V. Dicey.

---

<sup>45</sup> Suteki. 2013. *Desain Hukum Di Ruang Sosial*. Yogyakarta: Thafa Media. hlm. 2.

<sup>46</sup> *Loc. Cit.*

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm. 59.

Oleh karena itu, apabila institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka institusi negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan dengan mengacu pada teori persamaan di hadapan hukum.

#### **4. *Applied Theory*: Teori Tujuan Hukum**

Hukum adalah suatu sistem ataupun kebiasaan, yang memaksa ataupun mengatur tindak-tanduk manusia dalam suatu keadaan, waktu, dan tempat tertentu, secara tertulis ataupun tidak tertulis, dengan ataupun tanpa sanksi, dengan maksud dan tujuan tertentu, serta bersifat dinamis mengikuti perkembangan kehidupan manusia.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan hukum bukan selalu berupa kaedah baik tertulis maupun tidak, tetapi dapat juga berupa perilaku atau peristiwa. Di dalam perilaku itulah terdapat hukumnya. Dari perilaku itulah harus ditemukan atau digali kaedah atau hukumnya.<sup>48</sup> Dalam hal ini, dapat dilihat dari Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Pendapat para ahli hukum terdapat berbagai ketidaksamaan pandangan tentang tujuan hukum. Roscou Pond mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia. L.J. Van Apeldoorn mengungkapkan tentang prolog dari hukum rakyat *Franka Salis*, yaitu *Lex Salica*, artinya tujuan

---

<sup>48</sup> Sudikno Mertokusumo. 2010. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta. hlm. 48.

hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara teratur. Geny berpendapat bahwa tujuan hukum adalah untuk keadilan semata-mata. Jeremy Bentham dengan teori utilitasnya berpendapat bahwa tujuan hukum adalah semata-mata apa yang berfaedah bagi orang banyak.<sup>49</sup>

Sudikno Mertokusumo (1999: 71) mengemukakan tidak hanya tentang tujuan hukum, tetapi juga tentang fungsi hukum, bahwa:

dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antarperorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>50</sup>

Tujuan hukum bersifat universal, yaitu keadilan, kepastian, kemanfaatan, ketertiban, ketenteraman, kedamaian, kesejahteraan, kebahagiaan, keseimbangan hak dan kewajiban.

Tujuan hukum menurut Paul Scholten (1940), hukum perlu mencari keseimbangan sebagai berikut.

a) Antara kepribadian (*persoonlijkhei*) dan masyarakat (*gemeenschap*)

Secara menyebelah mencari kepentingan individu tanpa memperhatikan masyarakat akan mengakibatkan individualisme. Sebaliknya secara menyebelah mencari kepentingan masyarakat tanpa memperhatikan individu akan mengakibatkan universalisme, seperti fasisme dan komunisme.

---

<sup>49</sup> H. Salim. 2012. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 41-46.

<sup>50</sup> *Ibid.* hlm. 45.

b) Kesamaan manusia dan kewibawaan (*gelijkheid gezag*)

Manusia pada dasarnya sama, apapun kedudukannya dalam masyarakat.

Namun masyarakat memerlukan pemerintah yang berwibawa.

c) Memisahkan baik dan jahat (*goed en kwaad*)

Hukum dan pemeliharaan hukum, perlu memihak kebaikan dan menolak kejahatan dalam bentuk apapun.<sup>51</sup>

Aristoteles memperkenalkan teori etis yang berpendapat bahwa tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan keadilan. Keadilan dimaksud adalah *ius suum cuique tribuere*, secara lengkap *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*, dapat diartikan memberikan kepada setiap orang, apa yang menjadi bagian atau haknya. Jeremy Bentham memperkenalkan teori utilitas yang berpendapat bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan apa yang berfaedah atau yang sesuai dengan daya-guna.<sup>52</sup>

Menyimak tulisan Satjipto Rahardjo (2009) tentang negara hukum dengan mengemukakan tujuh kunci pokok pemikirannya, salah satu di antaranya bahwa manusia diutamakan terkait dengan tujuan hukum adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia (*human dignity*), bukan sebaliknya. Nuansa antroposentris ini adalah jantung dari negara hukum Indonesia. Inti gagasan negara hukum adalah suatu bangunan nurani sehingga segala hal yang berkaitan dengan negara hukum dilekatkan pada nurani sebagai penentu, bukan peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> O. Notohamidjojo. 2011. *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*. Salatiga: Griya Media. hlm. 33.

<sup>52</sup> Rahman Syamsuddin dan Ismail Aris. 2014. *Merajut Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Mitra Wacana Media. hlm. 23-24.

<sup>53</sup> I Dewa Gede Atmadja. 2015. *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press. hlm. 153.

Gustav Radbruch dalam *Der Mensch im Recht*, berbicara tentang masalah tujuan hukum. Disebut masalah karena tiga nilai fundamental hukum berada dalam persaingan satu sama lain. Secara berurutan nilai-nilai tersebut, yaitu kebaikan umum (*gemeinwohl*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Kepastian hukum ditempatkan pada bagian akhir, bukan ditempatkan pada bagian pertama. Sedangkan dalam diskursus hukum di Indonesia justru kepastian hukum menjadi tempat pertama. Radbruch tidak membahas secara eksplisit tentang tingkatan nilai-nilainya, tetapi hanya menyebutkan ketiganya sebagai nilai-nilai fundamental dari hukum dan ketiganya berada dalam saling bersaing.<sup>54</sup>

Keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagai tujuan hukum adalah satu kesatuan keseimbangan. Setiap kali hukum dibicarakan, maka otomatis di dalamnya terkandung makna keadilan, sekaligus ada kepastian, dan semua hukum pasti bermanfaat. Oleh karena ketiganya merupakan satu kesatuan yang seimbang, maka orang dapat saja mengatakan bahwa tujuan hukum adalah keadilan saja. Itu berarti di dalam keadilan itu sudah pasti ada kepastian, dan selalu diperoleh manfaatnya.<sup>55</sup>

Kepastian hukum adalah tujuan paling akhir dari positivisme hukum. Menurut John Austin, untuk mencapai kepastian hukum, maka hukum harus dipisahkan dari moral. Bahkan menurut Hans Kelsen, hukum tidak hanya dilepaskan dari persoalan moral, melainkan juga harus dimurnikan dari anasir-

---

<sup>54</sup> Norbertus Jegalus. *Op. Cit.* hlm. 209.

<sup>55</sup> Teguh Prasetyo. 2015. *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media. hlm. 113.

anasir nonhukum, seperti filsafat, politik, psikologi, ekonomi, dan sosial (*reine rechtslehre*).<sup>56</sup>

Di sisi lain, Widodo Dwi Putro mengutarakan, kepastian hukum bukan merupakan *tujuan akhir*, melainkan hanya *tujuan antara* untuk mendekati keadilan. Keadilan selalu di depan hukum dan memprovokasi hukum untuk selalu mendekatinya. Keadilan tidak dapat dipastikan secara obyektif dan setiap orang mempunyai pandangan sendiri-sendiri tentang keadilan. Tidak bisa menarik batas yang jelas dan pasti antara hukum dan keadilan, tetapi bisa menggambarkan keadilan adalah suatu konsep yang jauh melampaui hukum sehingga keadilan tidak bisa sepenuhnya dipastikan dalam rumusan hukum. Keadilan itu tidak terbatas dalam arti tidak bisa dibatasi dalam definisi tertentu, direduksi pada hukum tertentu, atau diderivasi pada suatu yang dianggap pasti.<sup>57</sup>

Jan Michiel Otto memberikan batasan kepastian yang lebih jauh dengan mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu, yaitu:

- a) tersedia aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena kekuasaan negara;
- b) instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten, tunduk dan patuh terhadapnya;
- c) warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku terhadap aturan-aturan tersebut;
- d) hakim yang mandiri dan tidak berpihak, menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten pada saat menyelesaikan sengketa hukum; dan

---

<sup>56</sup> Widodo Dwi Putro. 2011. *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing. hlm. 35.

<sup>57</sup> *Ibid.* hlm. 259.

e) keputusan peradilan dilaksanakan secara konkret.<sup>58</sup>

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, penjelasannya ditiadakan sehingga tidak muncul lagi istilah *rechtsstaat* yang ada di penjelasan sebelumnya. Prinsip negara hukum secara jelas dicantum dalam Pasal 1 ayat (3), yaitu Indonesia adalah negara hukum; tanpa menyebut *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Sesuai dengan pendapat Mahfud M.D. bahwa negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengambil konsep prismatic atau integratif dari dua konsep negara hukum (*rechtsstaat* dan *the rule of law*), yaitu memadukan prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan.<sup>59</sup>

Hukum dan keadilan tidak bisa diperbandingkan, apalagi diperselisihkan, karena hukum adalah alat, sarana, atau media untuk mendekati keadilan. Sarana dan tujuan adalah tidak sederajat. Tidak mungkin bisa memperselisihkan antara sarana dan tujuan.<sup>60</sup>

Dari berbagai pendapat para ahli, bahwa hukum bertujuan untuk mencapai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Negara sebagai suatu organisasi memiliki kedaulatan terhadap rakyat, wilayah, dan hukum. Negara mempunyai kedaulatan untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan negara mempunyai kekuasaan penuh untuk menegakkan hukum. Dalam membangun hukum, pada dasarnya negara dapat mengarah pada membangun subsistem hukum, yaitu aturan hukum (*legal substance*), penegak hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Negara berkemampuan menjadikan hukum sebagai jembatan untuk menegakkan keadilan (*justice*), kepatuhan (*fairness*), kepastian

---

<sup>58</sup> Urip Sucipto. 2012. *Etika Hukum*. Sleman: Deepublish. hlm. 58.

<sup>59</sup> H. Juhaya S. Praja. 2011. *Teori Hukum Dan Aplikasinya*. Bandung: CV. Pustaka Sedia. hlm. 140.

<sup>60</sup> *Loc. Cit.*

(*rechtszekerheid, legal certainty*), persamaan (*equality*), hak asasi manusia (*human rights*), melindungi dan melayani publik (*protection and serve public*).

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk membingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Applied Theory* menggunakan Teori Tujuan Hukum untuk mencapai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan sebagaimana yang dikemukakan Gustav Radbruch.

Oleh karena itu, apabila institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka institusi negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan dengan mengacu pada teori tujuan hukum.

### **5. *Applied Theory*: Teori Kewenangan**

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris: *authority of theory*; bahasa Belanda: *theorie van het gezag*; bahasa Jerman: *theorie der autorität*. H.D. Stoud, sebagaimana dikutip Ridwan HB, menyajikan kewenangan adalah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>61</sup>

Teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.<sup>62</sup> Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam

---

<sup>61</sup> H. Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani. 2014. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 183.

<sup>62</sup> *Ibid.* hlm. 186.

melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.<sup>63</sup>

Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi: (1) kekuasaan; (2) organ pemerintah; dan (3) sifat hubungan hukumnya.<sup>64</sup>

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang (*competence, bevoegheid*) adalah suatu bagian (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).<sup>65</sup> Berdasarkan karakternya *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik.<sup>66</sup> Dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama.<sup>67</sup> Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>68</sup>

Menurut Black, *authority* adalah *right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm. 193.

<sup>64</sup> *Ibid.* hlm. 86.

<sup>65</sup> Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*. Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. hlm. 22.

<sup>66</sup> Sadjijono. 2008. *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Laksbang Presindo. hlm. 49.

<sup>67</sup> Nomensen Sinamo. *Op Cit.* hlm. 105.

<sup>68</sup> Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hlm. 73.

<sup>69</sup> Henry Campbell Black. 1978. *Black's Law Dictionary*. Amerika Serikat: West Publishing Co. hlm. 121.

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>70</sup>

Dalam kepustakaan, wewenang pemerintahan dapat dibagi berdasarkan sifatnya, sebagai berikut.

- a. Wewenang bersifat terikat, yaitu wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan.
- b. Wewenang bersifat fakultatif, yaitu wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut.
- c. Wewenang bersifat bebas, yaitu wewenang badan atau pejabat administrasi digunakan secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang akan dikeluarkan.<sup>71</sup>

Terdapat dua cara memperoleh wewenang, yaitu (1) atribusi; serta (2) delegasi dan kadang-kadang juga mandat.<sup>72</sup> Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil, sedangkan atribusi merupakan suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.<sup>73</sup>

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengatakan hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi

---

<sup>70</sup> Pasal 1 angka 5 Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>71</sup> Nomensen Sinamo. *Op Cit.* hlm. 106 - 107.

<sup>72</sup> Philipus M. Hadjon. 1998. *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*. Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998. hlm. 90.

<sup>73</sup> *Ibid.* hlm. 94.

berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi berkenaan dengan pelimpahan wewenang dan wewenang yang telah ada.<sup>74</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara dapat saja berpindah kepada lembaga lain karena pemberian mandat (*mandatory*) atau karena pelimpahan wewenang (*transfer of power*). Apabila suatu kewenangan dimandatkan kepada suatu lembaga lain untuk melaksanakannya atas nama pemberi mandat, maka lembaga pemberi mandat atau mandator itu dapat saja menarik kembali mandatnya itu sewaktu-waktu dari lembaga penerima mandat. Akan tetapi, dalam teori tentang pendelegasian, maka pelimpahan kewenangan dari satu lembaga kepada lembaga lain berakibat terjadinya perpindahan kewenangan secara mutlak. Kewenangan yang sudah didelegasikan kepada lembaga lain itu tidak dapat ditarik kembali oleh lembaga pemberi delegasi. Begitu kekuasaan telah dilimpahkan kepada lembaga lain, maka lembaga penerima limpahan kewenangan itulah penyandang tugas dan kewenangan hukum atas kekuasaan yang telah dilimpahkan itu.<sup>75</sup>

Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.<sup>76</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan diperoleh melalui:<sup>77</sup>

- a. atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 atau undang-undang.
- b. delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

<sup>74</sup> Nomensen Sinamo. *Op Cit.* hlm. 112.

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 264.

<sup>76</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>77</sup> Pasal 11, Pasal 1 angka 22, 23, 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

c. mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila: (a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan/atau undang-undang; (b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan (c) atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan.<sup>78</sup> Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan.<sup>79</sup>

Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila: (a) diberikan oleh badan/pejabat pemerintahan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya; (b) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan (c) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.<sup>80</sup>

Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila: (a) ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya; dan (b) merupakan pelaksanaan tugas rutin.<sup>81</sup>

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk mbingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Applied*

---

<sup>78</sup> Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>79</sup> Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>80</sup> Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

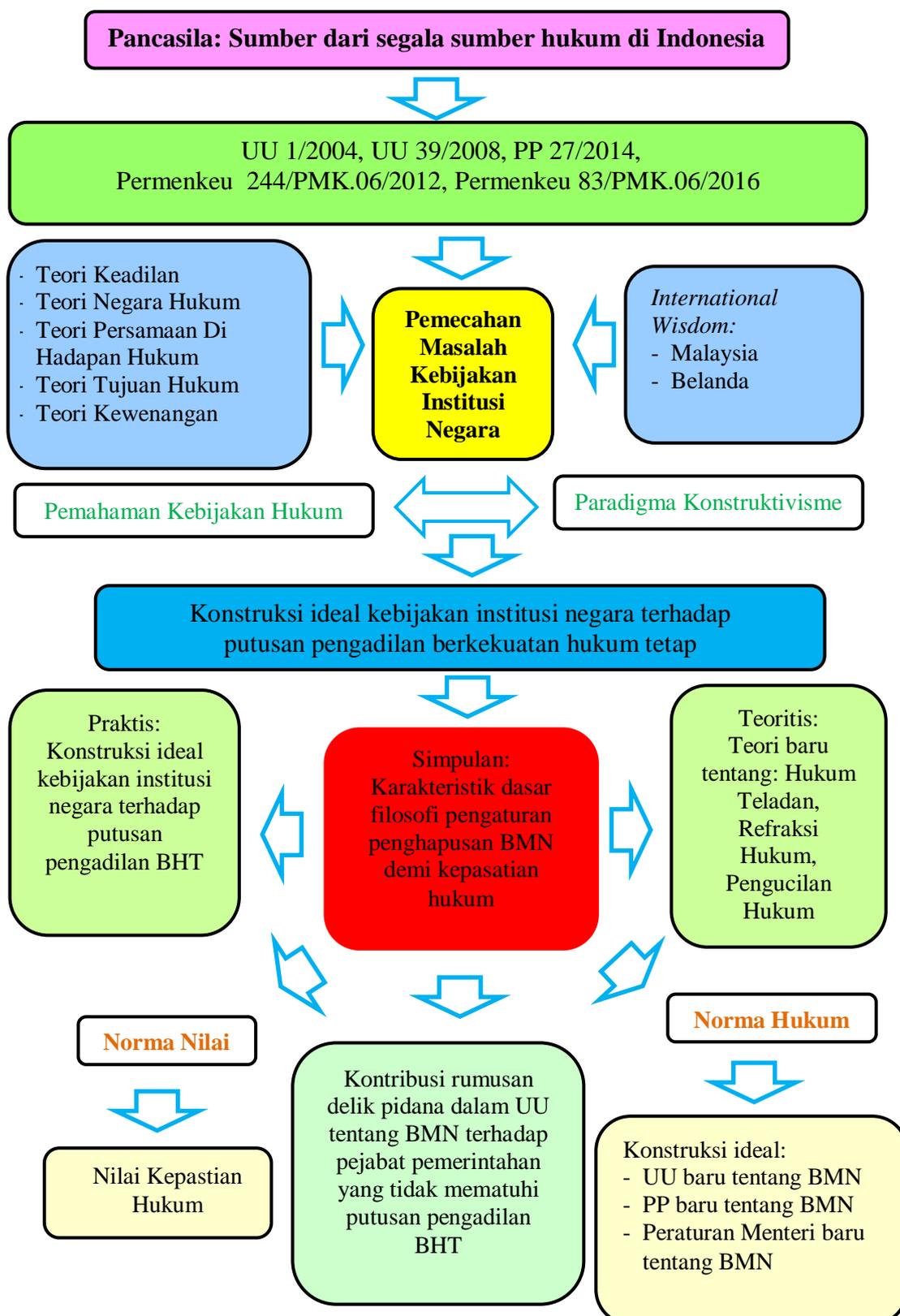
<sup>81</sup> Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

*Theory* menggunakan teori kewenangan sebagaimana dikemukakan H. Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani.

Oleh karena itu, apabila institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, maka institusi negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan dengan mengacu pada teori kewenangan.

## G. Kerangka Pemikiran

Bagan 1.1 Kerangka Pemikiran



## H. Metode Penelitian

Penelitian (*research*) adalah mencari temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar (*true knowledge*), untuk menjawab suatu pertanyaan atau memecah sesuatu masalah.<sup>82</sup> Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Proses penelitian diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah diperoleh dan diolah.<sup>83</sup>

Paradigma, pendekatan, metode yang dipergunakan pada penelitian ini, sebagai berikut.

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma dimana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme untuk menghasilkan suatu rekonstruksi pemikiran atau gagasan suatu teori baru dalam hal kebijakan hukum institusi negara. Gagasan atau teori baru ini dibangun dari perspektif asas-asas hukum.

### 2. Jenis Penelitian

Soerjono Soekanto mengemukakan, bahwa penelitian hukum terdiri atas: (1) penelitian hukum normatif, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas

---

<sup>82</sup> Soetandyo Wignjosebroto. 2002. *Hukum, Paradigma dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam. hlm. 139.

<sup>83</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Depok: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 1.

hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum; (2) penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis), dan efektivitas hukum.<sup>84</sup>

Bagir Manan membagi tipe penelitian hukum menjadi penelitian terhadap hukum dalam arti abstrak (*law in abstract sense*), atau dapat disebut penelitian terhadap hukum dalam keadaan diam (*recht in rust*), dan penelitian hukum dalam arti konkret (*law in concrete sense*). Penelitian hukum dalam arti abstrak antara lain meliputi penelitian terhadap semua asas dan kaidah hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis kecuali putusan hakim atau tindakan pemerintahan, penelitian terhadap teori (konsep hukum) dan penelitian filsafat hukum. Penelitian hukum dalam arti konkret adalah penelitian pelaksanaan hukum, atau hukum yang tampak dalam pelaksanaan (*law in action*), atau hukum yang bergerak (*recht in beweging*). Termasuk dalam penelitian ini adalah meneliti putusan hakim atau tindakan pemerintahan yang melaksanakan hukum, atau atas dasar wewenang yang melekat seperti aturan kebijakan (*freies ermessen* atau *discretionaire*), serta meneliti hukum yang dilaksanakan masyarakat. Hukum dalam arti konkret inilah yang dimaksud dengan the living law atau hukum yang hidup.<sup>85</sup>

Dalam penelitian ini, menggunakan jenis penelitian hukum doktrinal atau normatif.

---

<sup>84</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2017. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm. 150.

<sup>85</sup> Bagir Manan. 2012. *Metode Penelitian Hukum Lintas Disiplin*. Varia Peradilan Nomor 315. Jakarta: IKAHI.

Selanjutnya penelitian hukum normatif (doktrinal) menempatkan bahan pustaka sebagai data dasar atau sering disebut dengan data sekunder dengan ciri-ciri umumnya: ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*)<sup>86</sup>, bentuk dan isinya telah dibuat oleh peneliti terdahulu, dan data tersebut dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

### 3. Sifat Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan/atau doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, menggunakan penelitian yang bersifat preskriptif dan terapan. Dengan demikian, hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum ini dapat mengandung nilai.

### 4. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicari jawabannya. Penelitian hukum doktrinal menggunakan pendekatan sebagai berikut.

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).
- b. Pendekatan kasus (*case approach*).
- c. Pendekatan historis (*historical approach*) berdasarkan sejarah sistim pemerintahan (pra kemerdekaan, orde lama, orde baru, orde reformasi) dan sejarah sistim hukum (*civil law, continental law, sistem Hukum Islam, sistem hukum*).

---

<sup>86</sup> Ahmad Zuhdi Muhdlor. 2012. *Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 2 Juli 2012. ISSN : 2303-3274. hlm. 199.

- d. Pendekatan perbandingan hukum negara lain (*comparative approach*) terhadap tiga negara asing.
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Untuk penelitian hukum non doktrinal menggunakan pendekatan *socio legal reseacrh* sesuai dengan paradigma yang dipakai (paradigma positivisme, post positivisme, paradigma kritisme, paradigma konstruktivisme).

Dalam penelitian ini, menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan untuk menelaah Undang-Undang Dasar, undang-undang, dan peraturan pelaksanaan lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan konseptual beranjak dari konsep-konsep dan pendapat-pendapat yang berkembang dalam ilmu hukum berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

## 5. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks,

kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>87</sup>

Bahan primer dalam penelitian ini, sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- d. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- e. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- f. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- g. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- h. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- j. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- k. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 244/PMK.06/2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Dan Pengendalian Barang Milik Negara.
- l. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan Dan Penghapusan Barang Milik Negara.
- m. Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 58 Tahun 2014 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Pertahanan.
- n. Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.
- o. Putusan-putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Bahan Sekunder dalam penelitian ini, sebagai berikut.

- a. Buku-buku yang berkaitan dengan hukum.

---

<sup>87</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm. 141.

- b. Terbitan Berkala.
- c. Jurnal Hukum.
- d. Rujukan Elektronik.
- e. Sumber lainnya.

#### 6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier, dan bahan non-hukum. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, dan/atau melalui media internet.<sup>88</sup>

Peneliti sejak tahun 2005 sudah terlibat dalam menangani perkara perdata Drs. Soemardjo lawan institusi negara; dan saat ini (2019) peneliti masih selaku salah satu kuasa hukum ahli waris Drs. Soemardjo.

Mengacu pada konsep yang dikemukakan Irawan (2006), satu-satunya instrumen terpenting dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Dalam penelitian ini, peneliti sebagai instrumen (*participant-observer*) memiliki kelebihan antara lain:<sup>89</sup>

- a. peneliti dapat langsung melihat, merasakan, dan mengalami apa yang terjadi pada kebijakan hukum institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; dapat memahami makna yang tersembunyi di

---

<sup>88</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Op. Cit.* hlm. 160.

<sup>89</sup> Sudimun. 2017. *Kinerja Kepala Desa Dalam Pelayanan Publik (Studi Kasus Di Desa Karang Mulya Kecamatan Pangkalan Banteng Kabupaten Kotawaringin Barat Provinsi Kalimantan Tengah)*. Tesis. Jakarta: Universitas Terbuka. hlm. 35-36.

balik realita yang kasat mata (*verstehen*), yang merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian kualitatif;

- b. peneliti menentukan kapan penyimpulan bahwa data telah mencukupi, data telah jenuh, dan penelitian dihentikan, karena dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data tidak dibatasi oleh instrumen (misalnya kuesioner) yang sengaja membatasi penelitian pada variabel-variabel tertentu saja;
- c. peneliti dapat langsung melakukan pengumpulan data, menganalisis, merefleksi secara terus menerus, dan secara gradual membangun pemahaman yang tuntas tentang kebijakan hukum institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti mengkonstruksi realitas yang tersembunyi (*tacit*) di dalam kebijakan hukum institusi negara sebagai pihak yang kalah dalam perkara perdata.

## 7. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini yang merupakan kegiatan dalam penelitian berupa kajian atau telaah terhadap hasil data yang dibantu dengan teori-teori yang telah ada sebelumnya. Analisis data disebut sebagai kegiatan memberikan telaah dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberikan komentar; kemudian membuat suatu kesimpulan sendiri terhadap hasil penelitian dengan bantuan teori yang telah dikuasai.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Mengacu pada Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Op. Cit.* hlm. 183.

## H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi terdiri dari enam bab sebagai berikut.

1. Bab I, adalah Pendahuluan, berisi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penelitian, dan orisinalitas penelitian.
2. Bab II, adalah Kajian Pustaka, berisi:
  - a. Lembaga Negara dan Negara Hukum Pancasila;
  - b. Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap dan Asas Persamaan di Hadapan Hukum;
  - c. Birokrasi Kebijakan Institusi Negara dan Asas Pemerintahan yang Baik;
  - d. Ketentuan dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Bab III, adalah Kebijakan Hukum Institusi Negara Terkait Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap, berisi:
  - a. Penguasaan Tanah Negara oleh Kementerian Pertahanan/TNI;
  - b. Hierarki dan Pendelegasian Peraturan Perundang-undangan Terkait Barang Milik Negara;
  - c. Peraturan Perundang-undangan Tentang Penghapusan Barang Milik Negara Terkait Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap;
  - d. Ketidaktaatan Asas Dan Ambiguitas Frasa Dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengelolaan Dan Penghapusan Barang Milik Negara;
  - e. Perbandingan Sistem Hukum Dengan Negara Malaysia Dan Belanda.

4. Bab IV, adalah Proses Hukum Institusi Negara Terkait Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap, berisi:
  - a. Proses Litigasi Perkata Tanah Milik Drs. Soemardjo;
  - b. Proses Administrasi Institusi Negara Terkait Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap;
  - c. Ketidakpatuhan Hukum Institusi Negara Terhadap Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap.
5. Bab V, adalah Konstruksi Ideal Kebijakan Institusi Negara Terhadap Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap, berisi:
  - a. Konstruksi Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Terkait Penghapusan Barang Milik Negara;
  - b. Konstruksi Ideal Administrasi Pemerintahan Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap.
6. Bab VI, adalah Penutup, berisi: simpulan, saran, dan implikasi.

## I. Orisinalitas Penelitian

Setelah dilakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang ada sebelumnya, berkaitan dengan topik pelaksanaan hukum institusi negara terhadap putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, tidak ditemukan adanya penelitian menyerupai topik dimaksud.

Tabel 1.1 Perbandingan Penelitian Terdahulu

| No | Judul dan Penulis  | Permasalahan  | Hasil Penelitian  | Disertasi Promevendus  |
|----|--|---|---|--|
| 1. | Kepatuhan Hukum Pejabat Menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Medan<br><br>Supandi<br><br>2005   | 1. Mengkaji Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak patuh dalam penegakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.<br><br>2. Akibat ketidakpatuhan tersebut terhadap penegakan hukum Tata Usaha Negara.<br><br>3. Solusi yang dapat ditempuh untuk menghilangkan sikap ketidakpatuhan tersebut. | 1. Putusan TUN sebagai lembaga kontrol yuridis ada yang dipatuhi dan ada yang tidak dipatuhi pejabat (tergugat), tetapi lebih banyak yang tidak dipatuhi sehingga kurang efektif, dan juga disebabkan tidak adanya lembaga sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakannya.<br><br>2. Akibat ketidakpatuhan Pejabat TUN, maka terjadi eksekusi putusan Pengadilan TUN melalui upaya paksa berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administrasi maupun pengumuman ketidakpatuhan tersebut di mass media.<br><br>3. Mengefektifkan eksekusi putusan sebagai upaya mekanisme kontrol yuridis, dan sanksi administrasi secara maksimal berupa pemberhentian dari jabatan demi konsistensi negara hukum. | Putusan peradilan umum; tidak dipatuhi oleh institusi negara sehingga tidak efektif; dan tidak ada sanksi pejabat institusi negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.<br><br>Tidak dapat dilakukan upaya paksa eksekusi putusan pengadilan terhadap institusi negara.<br><br>Eksekusi putusan adalah terhadap institusi negara, bukan terhadap pejabat tata usaha negara. |
| 2. | Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi<br><br>Disiplin F. Manao<br><br>2017 | 1. Menciptakan <i>good governance and clean government</i> melalui pendayagunaan pejabat pemerintah.<br><br>2. Penyelesaian   | 1. Menciptakan <i>good governance and clean government</i> : (a) menciptakan kepemimpinan yang transparan, akuntabel, kreatif, inovatif dan penegakan hukum yang berkepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum; (b) menguatkan, menyempurnakan dan meningkatkan kualitas   | Konstruksi ideal administrasi pemerintahan, mencakup: (a) tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan; (b) adanya kepastian hukum; (c) tidak menyalahgunakan wewenang; (d) adanya akuntabilitas badan dan/atau pejabat  |

| No | Judul dan Penulis  | Permasalahan  | Hasil Penelitian  | Disertasi Promevendus   |
|----|--|---|---|---|
|    |  | <p>hukum mengenai penyalahgunaan wewenang dihubungkan dengan tidak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah menurut hukum administrasi negara.</p>  | <p>reformasi birokrasi yang berorientasi pada kinerja berdasarkan prinsip <i>good governance and clean government</i>; dan (c) menguatkan dan mengembangkan peran partisipasi publik dalam setiap pengambilan kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat.</p> <p>2. Penyelesaian hukum dilakukan: (a) memperjelas aspek materiil, mengenai substansi rumusan norma hukum administrasi dengan norma hukum pidana yang terintegrasi; (b) aspek formil, dengan hukum administrasi, ditindaklanjuti dengan hukum pidana; dan (c) mengharmonisasi UU Tipikor dan UU Adm Pemerintahan.</p>   | <p>pemerintahan; (e) adanya perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; (f) adanya kesadaran dan kepatuhan hukum; (g) menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik; dan (h) adanya pelayanan yang baik kepada warga masyarakat.</p> <p>Konstruksi ideal mengharapkan keteladanan hukum dari pemimpin institusi negara.</p> <p>Konstruksi ideal mengharapkan pembentukan peraturan perundang-undangan mentaati asas-asas hukum.</p>                                  |
| 3. | <p>Konsep Kepastian Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan</p> <p>Jimmy Zeravianus Usfunan</p> <p>2015</p> | <p>1. Kajian Filosofis dan Teoritik tentang Konsep Kepastian Hukum.</p> <p>2. Urgensi Konsep Kepastian hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</p> <p>3. Urgensi Konsep Kepastian hukum dalam Penerapan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.</p> | <p>1. Ciri Konsep Kepastian Hukum: aturan harus diundangkan terlebih dahulu; oleh lembaga yang berwenang; harus bersumber dari aturan yang lebih tinggi; adanya kejelasan ketentuan; adanya kepastian dalam penerapan hukum; kepastian hukum memberi peluang bagi aturan tersebut diubah sesuai dengan perkembangan.</p> <p>2. Konsep kepastian hukum: pembatasan interpretasi dalam pembentukan UU/Perda; Perancang harus berpikir secara mendalam; perancang harus bisa berpikir antisipatif/memprediksi kasus-kasus yang kemungkinan terjadi kedepan.</p> <p>3. Konsep kepastian hukum, memberikan peluang adanya diskresi dalam penerapan UU dan Perda.</p> | <p>Konsep kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pembentukan peraturan perundang-undangan difokuskan terhadap pengaturan tentang penghapusan barang milik negara dalam rangka pelaksanaan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap;</li> <li>- pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;</li> <li>- tidak membahas soal diskresi.</li> </ul> |