

Menelisik Kewenangan Kepala Daerah dalam Mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dan Konsekuensinya¹

KOTAN Y. STEFANUS

ABSTRAK

Keputusan Kepala Daerah akan mendapat sambutan negatif, karena masyarakat merasa kepentingannya dirugikan. Masyarakat dapat menggunakan sarana perlindungan hukum untuk mencari keadilan dan kepastian hukum. Keputusan Kepala Daerah dapat berkonsekuensi tidak sah dan karenanya mekanisme pembatalan disiapkan untuk itu.

Selain itu, fenomena ini mendapat cibiran ketidaksiapan dan/atau kecurigaan integritas Kepala Daerah dalam melakukan pelayanan publik. Kondisi ini merefleksikan penyelenggaraan kekuasaan yang “otoriter” dan interaksi yang kurang harmonis antara pemerintah, kondisi struktural dan proses pengambilan keputusannya, berimplikasi pada wajah kebijakan yang kurang responsif.

Kata Kunci: Kewenangan, Kepala Daerah, Pelayanan Publik, Tindakan Hukum, Perlindungan Hukum.

ABSTRACH

The decision of the Regional Head will receive a negative response, because the community feels that their interests have been harmed. The community can use legal protection facilities to seek justice and legal certainty. The decision of the Regional Head may have illegitimate consequences and therefore a cancellation mechanism is prepared for it.

In addition, this phenomenon has received scorn for the unpreparedness and/or suspicion of the integrity of the Regional Head in carrying out public services. This condition reflects the "authoritarian" administration of power and the less harmonious interaction between the government, its structural conditions and its decision-making process, which has implications for the face of a less responsive policy.

Key Word: Authority, Regional Head, Public Service, Legal Action, Legal Protection.

PENDAHULUAN

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu instrument pemerintahan yang paling banyak digunakan dalam melakukan pengendalian terhadap masyarakat, terutama dalam rana otonomi daerah. Pemerintah daerah yang semakin dekat dengan masyarakat justru lebih sering menggunakannya untuk melayanani masyarakat. Penggunaan keputusan tata usaha Negara sebagai instrument pemerintahan ini tidak mustahil menimbulkan juga sengketa Tata Usaha Negara akibat masyarakat merasa dirugikan dengan keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan aparat pemerintah daerah, termasuk yang dikeluarkan kepala daerah.²

¹ Artikel ini diolah kembali dari makalah yang disajikan dalam Kegiatan Rapat Koordinasi Penanganan Masalah-masalah Hukum Tingkat Provinsi NTT, diselenggarakan Biro Hukum Setda NTT, di Kupang, 28 - 29 Oktober 2009.

² Kepala Daerah yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi Gubernur untuk Pemerintah Provinsi, Bupati untuk Pemerintah Kabupaten, dan Walikota untuk Pemerintah Kota.

Belakangan ini semakin marak gugatan masyarakat (termasuk juga aparat pemerintah daerah) terhadap keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan kepala daerah. Kendatipun dari kaca mata Negara hukum, gugatan masyarakat ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus diapresiasi sebagai meningkatnya kesadaran hukum masyarakat dalam mencari perlindungan hukum, namun terkesan kewibawaan kepala daerah sebagai pejabat tata usaha Negara mengalami kemerosotan dan gunjangan hebat. Selain itu, maraknya gugatan juga mengindikasikan ketidakprofesionalan dalam membuat keputusan tata usaha Negara dan sekaligus menandakan tidak efektifnya pelayanan terhadap masyarakat.³ Oleh karenanya, tulisan ini berusaha mengungkapkan beberapa persyaratan keabsahan keputusan tata usaha Negara dihubungkan dengan kewenangan kepala daerah, serta menampilkan juga konsekuensi dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sah.

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Kepala Daerah dan Keputusan Tata Usaha Negara

Dari segi formal, negara diartikan **Andrew Vincent** sebagai sebuah kekuasaan publik di atas pemerintah dan yang diperintah, dimana kekuasaan publik itu menyediakan aturan dan menjalankan pemerintahan negara. Lazimnya fungsi negara dikaitkan dengan intervensinya dalam urusan masyarakat, sesuai tingkat perkembangannya.⁴ Dalam arti umum, intervensi negara di abad-20 didasarkan pada alasan modernisasi dan efisiensi ekonomi. Dalam era modern ini, peran negara sangat luas, yakni mulai dari standar pemelihara hukum dan tatanan serta pengumpul pajak, lalu ditambah dengan dengan “*extraction-coercion cycle*”, memainkan fungsi pertahanan, kemudian melindungi tatanan untuk berfungsinya organ ekonomi, dan akhirnya di belahan dunia maju fungsi rekayasa sosial.⁵

Dalam perspektif ilmu hukum, fungsi negara yang dilakukan pemerintah diletakkan dalam format negara hukum yang dianut oleh sesuatu negara. Konsep negara hukum telah berkembang pesat menjadi negara hukum modern, yang disebut negara hukum kesejahteraan (*social service state*, *welfare state*, *welwaarstaat*, *bestuurzorg*, *verzorgingsstaat*). Dalam negara hukum kesejahteraan, tugas pemerintah semakin luas karena pemerintah sebagai penyelenggara publik servis harus memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas, kompleks, dan rumit, untuk menjelmakan kesejahteraan rakyat.

Fungsi dan peranan negara yang semakin luas ini, dilukiskan **Lawrence M. Friedman** dalam **Gunther Teubner**⁶ bahwa interval dari intervensi negara sangat besar. Pada satu sisi, negara mengatur gabungan antara badan-badan hukum raksasa, dan pada sisi lainnya, negara membatasi jumlah orang yang membeli lilin dan permen karet

³Kita lihat nyaris semua kebijakan tidak lagi beriphak pada rakyat tetapi pemilik modal. Tampak jelas, di negeri “berbudi pekerti” ini, politik hanya dipahami sebagai perantara (*broker*) bagi pemilik modal. Politik bukan untuk mensejahterakan rakyat, bukan membuat *bonnum communio* melainkan untuk tunggangan kekuasaan sebagian elit. Akibatnya, politik hanya berorientasi jangka pendek. Nilai-nilai kemanusiaan dan kerakyatan hilang dari rohnya. Lihat Benny Susetyo, *Vox Populi Vox Dei*, Averroes Press, Malang, 2004, hlm. 51.

⁴Vincent, Andrew. *Theories of State*, Basil Blackwell, Ltd., Oxford, 1987, p.219.

Karim, M. Rusli. *Seri Kuliah Analisis Teori Negara dan Hukum Tata Negara, Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fungsi*, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogya, 1997, hlm. 24-25.

⁶Teubner, Gunther. *Dilemmas of Law in The Welfare State*, Walter de Gruyter - Berlin - New York, 1986, p. 13.

di sudut-sudut jalan. Negara juga menerapkan beberapa peraturan pendek pada sejumlah kerumunan masyarakat--negara menentukan batas kecepatan pada saluran kontrol televisi, membuat aturan-aturan tentang siapa yang berhak masuk universitas, dan menentukan peraturan penjualan aspirin dan obat-obatan lainnya.

B.L.W. Visser sebagaimana dikutip oleh **Bagir Manan**⁷ menjelaskan bahwa tugas servis publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah, merupakan konsekuensi pelaksanaan konsepsi negara hukum kesejahteraan. Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, tugas dan wewenang serta tanggung jawab administrasi negara semakin berkembang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Tugas-tugas-tugas baru bertambah dan tugas-tugas lama berkembang pula.

Mengenai fungsi negara yang dijalankan pemerintah, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, sebagaimana dikemukakan **Miriam Budiardjo**, yaitu : 1) melaksanakan penertiban (*law and order*); 2) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya; 3) pertahanan; 4) menegakkan keadilan.⁸ **Sjachran Basah** menyebut 3 (tiga) fungsi administrasi negara, yaitu:⁹ *pertama*, membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti material pada satu pihak dan di pihak lain membuat ketetapan (*beschikking*); *kedua*, menjalankan pemerintahan dalam kehidupan negara dalam rangka mencapai tujuannya; *ketiga*, menyelenggarakan fungsi peradilan.

Dalam menjalankan servis publik, dibutuhkan lembaga-lembaga atau standar-standar tertentu untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan rakyat. Sebagai negara hukum kesejahteraan, pemerintah memiliki tanggung jawab yang luas dengan ikut campur tangan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat guna menjelmakan kesejahteraan rakyat dengan tetap berpegang pada peraturan perundang-undangan (asas legalitas) dan juga memiliki kewenangan diskresi atau *freies ermesen*.

Perlunya hukum untuk mengatur tugas pemerintah karena sesuai dengan asas negara hukum, setiap tindakan berdasarkan hukum. Asas ini mengandung pengertian bahwa sumber kekuasaan pemerintah tidak lain adalah hukum. Namun karena luas, rumit dan kompleksnya permasalahan masyarakat, maka tidak semua tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah tersedia aturannya. Hal ini menimbulkan konsekuensi khusus, yaitu pemerintah memerlukan kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri, terutama dalam menyelesaikan masalah-masalah penting dan genting, yang timbul dengan sekoyong-koyong, sedangkan aturan penyelesaiannya belum ada, atau wewenang yang dirumuskan sangat sumir, tidak tegas atau samar-samar atau dengan kata-kata yang bersifat sangat umum, yang dalam Hukum Administrasi disebut "*discretionary power atau pouvoir discretionnaire atau freies ermesen*" (Stanley De Smith and Rodney Brazier,¹⁰ H.W.R. Wade.)¹¹ Dalam hal yang demikian, tolok ukur keabsahan tindakan pemerintah tidak saja pada hukum yang berlaku (asas legalitas),

⁷Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.14.

⁸Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.55-56.

⁹ Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 12.

¹⁰Stanley De Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 6th Edition, Penguin Books, 1986, p. 571.

¹¹Wade, H.W.R. *Administrative Law*, 5th Edition, Oxford University Press, Oxford, 1982, p. 319.

melainkan juga pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*the principles of good government/algemene beginselen van behorlijk bestuur*).

Negara Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, hendak mewujudkan tujuannya sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, antara lain memajukan kesejahteraan umum. Tujuan ini merupakan ciri negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), yang ditandai dengan kekhasan mencakupi kesejahteraan fisik - kebendaan dan spiritual - hati nurani. Konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia secara berkelanjutan dan berkesinambungan dituangkan dalam politik hukum, yang mengamanatkan pembangunan manusia Indonesia sekuatnya dan masyarakat Indonesia seanteronya.

Sesuai pengaturan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, sesuai ketentuan Pasal 65 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah berwenang sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Peraturan dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan tugas dan wewenang Kepala Daerah tersebut, maka sebagai administrasi Negara Kepala Daerah dalam konteks Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*) memiliki kewajiban untuk menjelmakannya menjadi kenyataan dengan melakukan tindakan/perbuatan, yang meliputi tindakan materil (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum. Bagi hukum administrasi, yang penting adalah tindakan hukum dan tindakan yang bukan tindakan hukum adalah *irrelevant* (tidak berarti).¹²

Tindakan hukum adalah tiap-tiap tindakan/perbuatan dari suatu alat perlengkapan (*bestuursorgaan*) yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum

¹²Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1960, hlm. 63. Lihat juga Indroharto, *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Tanpa Penerbit, Jakarta, 1992, hlm. 35.

administrasi¹³ Tindakan hukum ini meliputi tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Kedua instrument ini juga digunakan kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kaitannya dengan tindakan hukum publik ini terdapat empat macam sifat/norma hukum yang dianggap sebagai instrument/tindakan pemerintah, yaitu:¹⁴

1. Norma umum abstrak: tindakan hukum pemerintah yang normanya bersifat mengatur;
2. Norma individual konkrit; keputusan pemerintah berupa penetapan tertulis mengenai suatu hak tertentu dan ditujukan kepada orang tertentu;
3. Norma umum konkrit; tindakan hukum pemerintah yang isinya konkrit yang dapat diterapkan praktis menurut tempat dan waktu dari norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum;
4. Norma individual abstrak. Syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak, yang menyertai pemberian izin berdasarkan Undang Undang Gangguan.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan (daerah) lazimnya keempat bentuk norma tersebut mewarnai tindakan hukum publik kepala daerah, khususnya berkaitan dengan keputusan tata usaha Negara yang ditetapkan kepala daerah sebagai instrument pengendalian dan pelayanan public demi menjelmakan kesejahteraan rakyat.

2. Syarat Sah Berlakunya Suatu Ketetapan

Kepala Daerah sebagai administrasi Negara dalam melakukan pelayanan public terhadap masyarakat dengan menggunakan instrument pemerintahan berupa keputusan tata usaha Negara dituntut untuk memenuhi beberapa syarat tertentu agar keputusannya dianggap sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Menurut **van der Pot** dalam **M. Nata Saputra**, suatu ketetapan dianggap sah harus memenuhi 4 (empat) syarat, yaitu:¹⁵

a. Ketetapan itu harus dibuat oleh alat perlengkapan yang berwenang

Jika alat perlengkapan yang membuat ketetapan itu nyata-nyata tidak berwenang, maka ketetapan yang dibuatnya itu adalah batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Jadi ketetapan itu dianggap tidak pernah ada dan kebatalan itu berlaku sejak semula (*ex tunc*) yakni berlaku surut hingga pada saat ditetapkan ketetapan itu. Ketidaksewenangan itu ada 4 (empat) macam, yaitu:

1. Ketidaksewenangan *ratione materiae*, artinya alat perlengkapan Negara itu pada hakikatnya tidak berwenang (*incompetentie ratione materiae*).
2. Ketidaksewenangan *ratione loci* yaitu bahwa alat perlengkapan itu dalam batas wilayah tertentu tidak berwenang (*incompetentie ratione loci*).
3. Ketidaksewenangan *ratione temporis*, yaitu alat perlengkapan itu hanya berwenang dalam suatu jangka waktu tertentu saja (*incompetentie ratione temporis*).
4. Ketidaksewenangan kuorum (*incompetentie quorum*), yaitu pembuatan ketetapan yang tidak memperhatikan quorum yang diperlukan agar dapat memutuskan.

b. Karena ketetapan adalah suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka dalam kehendak alat perlengkapan yang membuat ketetapan itu boleh ada cacatnya

¹³Purbopranoto, Kuntjoroningrat, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 42.

¹⁴Indroharto, *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Tanpa Penerbit, Jakarta, 1992, hlm. 35.

¹⁵Saputra, M. Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988, hlm. 48.

(*wilsgebreken*). Cacat hukum dalam kehendak (*wils gebreken*) disebabkan karena kesesatan (*dwaling*), paksaan (*dwang*) dan penipuan (*bedrog*).

- c. Ketetapan harus diberi bentuk tertentu; Ketetapan harus diberi bentuk tertentu, yaitu tertulis dan tidak tertulis.
- d. Isi dan tujuan ketetapan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar. Setiap ketetapan yang dibuat harus didasarkan atas undang undang dan isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan undang undang yang menjadi dasar ketetapan itu.

Kranenburg - Vegting sebagaimana dikutip M. Nata Saputra mengemukakan 4 (empat) hal yang menyebabkan isi dan tujuan suatu ketetapan dapat bertentangan dengan isi dan tujuan suatu Undang Undang, yaitu:¹⁶

- a. Jika ketetapan yang dibuat mengandung peraturan yang oleh Undang Undang dilarang. Dalam hal ini yang salah ialah isi ketetapan itu (salah isi).
- b. Jika keadaan, dimana suatu ketetapan dibuat, lain dengan keadaan yang ditentukan oleh undang Undang. Dalam hal ini, yang salah kausanya atau sebabnya (*valse-oorzaak*).
- c. Jika suatu keadaan, dimana suatu ketetapan dapat dibuat menurut ketentuan Undang Undang, sebetulnya tidak dapat dijadikan suatu sebab/kausa. Dalam hal yang sedemikian ini, dibuat suatu ketetapan berdasarkan atas suatu kausa atau sebab yang tidak dapat dipakai (*ongeeoorloofde-orzaak* = sebab yang tidak halal).
- d. Jika suatu ketetapan dibuat atas dasar penyalahgunaan wewenang oleh alat perlengkapan yang bersangkutan (*detournement des pouvoir*). *Detournement des pouvoir* terjadi jika suatu alat perlengkapan Negara menggunakan wewenang yang diberikan kepadanya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan sesuai dengan maksud dan tujuan wewenang itu.

Jika salah satu syarat di atas tidak dipenuhi belum tentu menyebabkan ketetapan itu menjadi tidak syah. Memang suatu kekurangan syarat-syarat itu dapat mengakibatkan tidak sahnya suatu ketetapan. Apakah syarat-syarat yang tidak dipenuhi itu merupakan syarat yang esensial atau bukan, apakah kekurangan itu merupakan *bestaanvoorwarde*= syarat untuk adanya atau tidak adanya suatu ketetapan.

3. Keputusan Kepala Daerah dan Konsekuensinya

Keputusan Kepala Daerah sebagai instrument pemerintahan akan membawa sejumlah konsekuensi, baik positif maupun negatif. Bilamana suatu keputusan Kepala Daerah memenuhi syarat-syarat sebagai sebagai suatu keputusan tata usaha Negara yang sah dan baik, maka keputusan tersebut akan diterapkan untuk mengefektifkan pelayanan publik terhadap masyarakat. Kondisi seperti ini menunjukkan tindakan publik kepala daerah dilakukan secara professional dan diterima serta dilaksanakan dalam pelayanan publik.

Di lain pihak, keputusan tata usaha Negara yang ditetapkan kepala daerah berkonsekuensi negative terhadap masyarakat akan disambut dengan sikap penolakan, acuh-tak acuh, atau melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun peradilan semu Tata Usaha Negara. Bilamana sikap belakangan ini ditampilkan masyarakat menunjukkan masyarakat merasa kepentingannya dirugikan dengan keputusan tata usaha Negara tersebut, sehingga digunakan sarana perlindungan hukum untuk mencari keadilan dan kepastian hukum.

¹⁶*Ibid.*, hlm 54.

Dilihat dari aspek hukum administrasi, suatu keputusan tata usaha Negara (termasuk Keputusan Kepala Daerah) dapat berkonsekuensi tidak sah (*niet rechtgeldig beschikking*) dan karenanya dikenal pembatalan, yaitu:¹⁷

1. Batal Demi Hukum (*nietig van rechtswege*)

Akibat sesuatu perbuatan, utk sebagiannya atau untuk seluruhnya, bagi hukum dianggap tidak ada tanpa diperlukan suatu putusan hakim atau badan lain yang berkompeten. Suatu keputusan yang dinyatakan batal demi hukum akan berakibat keputusan yang dibatalkan itu berlaku surut, terhitung sejak tanggal ditetapkan keputusan yang dibatalkan itu. Keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dikeluarkan keputusan itu (tidak sah *ex-tunc*) dan akibat hukum yang telah ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidak pernah ada.

2. Batal (*nietig*), yakni bagi hukum perbuatan yg dilakukan tidak ada sehingga akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada.

- Batal Mutlak/*absoluut nietig*, yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang.
- Batal nisbi/*relatief nietigheid*: yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu hanya dapat dituntut beberapa orang tertentu saja.

3. Dapat Dibatalkan (*vernietigbaar*)

Perbuatan hukum yang bersangkutan harus dianggap sah selama belum ada putusan hakim atau instansi yang berwenang membatalkannya dan pembatalannya tidak berlaku surut. Dengan demikian menurut hukum, perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap pernah ada dan sah, sampai dikeluarkan putusan pembatalan (*ex-nunc*), kecuali Undang Undang menentukannya lain.

- Dapat dibatalkan *nisbi/relatief vernietigbaar*, yakni pembatalan hanya dapat dituntut beberapa orang tertentu saja.
- Dapat dibatalkan Mutlak/*absolute vernietigbaar*, yakni pembatalan hanya dapat dituntut setiap orang.

Selain konsekuensi normatif sebagaimana dipaparkan di atas, suatu keputusan Kepala Daerah yang berkonsekuensi negatif juga akan menghancurkan aroma yang kurang sedap di kalangan masyarakat. Hembusan aroma dimaksud berupa cibiran ketidakmampuan/ketidaksiapan dan/atau kecurigaan integritas Kepala Daerah dalam melakukan pelayanan publik. Kecurigaan integritas dimaksud seakan terkemas dalam wacana akademik yang dirumuskan **Dennis F. Thompson** dengan label “Etika Politik Pejabat Negara”¹⁸ sebagaimana terungkap dalam terjemahan judul dan sajian materi bukunya.

Lebih jauh dapat diuraikan bahwa ketidaksiapan dan kemerosotan integritas pejabat Negara (Kepala Daerah) dimaksud menggoreskan kesan melankolis Negara, yakni rejim dan kebijakan. Bentuk rejim merupakan aspek penyelenggaraan kekuasaan tersebut, bisa demokratis atau otoriter. Sedangkan kebijakan merupakan hasil dari semua interaksi ini, yakni pemerintah, kondisi structural dan proses pengambilan keputusannya.¹⁹

¹⁷Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 137.

¹⁸ Lihat Thompson, Dennis F., *Etika Politik Pejabat Negara*, terjemahan Benyamin Molan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000. Buku aslinya berjudul “Political Ethics dan Public Office, The President and Fellows of Harward College, 1993.

¹⁹ Lihat Budiman, Arief. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jaakarta, 1996, hlm. 123.

Bertitiktolak dari perspektif yang diungkapkan, bahwa ketidaksiapan dan kemerosotan integritas pejabat Negara (Kepala Daerah) mengukir sebuah penyelenggaraan kekuasaan yang “otoriter” dan interaksi yang kurang harmonis antara pemerintah, kondisi structural dan proses pengambilan keputusannya berimplikasi pada wajah kebijakan yang kurang responsif.

PENUTUP

Kepala Daerah mengeluarkan keputusan sebagai instrumen pemerintahan akan membawa sejumlah konsekuensi, baik positif maupun negatif. Bilamana suatu keputusan tersebut memenuhi syarat-syarat sebagai sebagai suatu keputusan tata usaha Negara yang sah dan baik, maka keputusan tersebut diterapkan untuk mengefektifkan pelayanan publik terhadap masyarakat. Kondisi seperti ini menunjukkan tindakan publik kepala daerah dilakukan secara professional dan diterima serta dilaksanakan dalam pelayanan publik.

Sebaliknya keputusan yang ditetapkan kepala daerah akan mendapat sambutan negative dari masyarakat dengan sikap penolakan, acuh-tak acuh, atau melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara maupun peradilan semu Tata Usaha Negara. Bilamana sikap belakangan ini ditampilkan masyarakat menunjukkan masyarakat merasa kepentingannya dirugikan dengan keputusan tata usaha Negara tersebut, sehingga digunakan sarana perlindungan hukum untuk mencari keadilan dan kepastian hukum. Dilihat dari aspek hukum administrasi, suatu Keputusan Kepala Daerah) dapat berkonsekuensi tidak sah (*niet rechtgeldig beschikking*). Selain itu, fenomena ketidaksiapan dan kemerosotan integritas pejabat Negara (Kepala Daerah) mengukir sebuah penyelenggaraan kekuasaan yang “otoriter” dan interaksi yang kurang harmonis antara pemerintah, kondisi structural dan proses pengambilan keputusannya berimplikasi pada wajah kebijakan yang kurang responsif.

REFERENSI

BUKU

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Budiman, Arief, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jaakarta, 1996.
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- , *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Foukes, David, *Administrative Law*, 5th, Butterworths, London, 1978.
- Hadjon, Philipus M., dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Tanpa Penerbit, Jakarta, 1992.
- Karim, M. Rusli, *Seri Kuliah Analisis Teori Negara dan Hukum Tata Negara, Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fugsi*, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogya, 1997.
- Kuntjoroningrat Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*,Liberty, Yogyakarta, 1997.

- Saputra, M. Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988.
- Susetyo, Benny, *Vox Populi Vox Dei*, Averroes Press, Malang, 2004.
- Teubner, Gunther, *Dilemass of Law in The Welfare State*, Walter de Gruyter – Berlin – New York, 1986.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1960.
- Wade, H.W.R. *Administrative Law*, 5th Edition, Oxford University Pressm, Oxford, 1982.
- Smith, Stanley De and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 6th Edition, Penguin Books, 1986.
- Vincent , Andrew, *Theories of State*, Basil Blackwell, Ltd., Oxford, 1987.