

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sistem peradilan perdata di Indonesia, pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) merupakan wujud nyata dari prinsip kepastian hukum, keadilan, serta efektivitas penyelenggaraan hukum. Putusan pengadilan tidak akan memiliki makna apabila tidak dapat dilaksanakan (*non-executable*). Oleh karena itu, eksekutabilitas putusan merupakan aspek fundamental dalam menciptakan tatanan hukum yang tertib dan berwibawa.¹

Namun, realitas praktik menunjukkan bahwa eksekusi putusan yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah sering kali menimbulkan persoalan serius. Pemerintah Daerah sebagai badan hukum publik memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari subjek hukum privat. Kekayaan daerah termasuk dalam kategori keuangan negara yang pengelolaannya tunduk pada prinsip-prinsip akuntabilitas, penganggaran, dan mekanisme administrasi publik yang ketat.² Hal ini mengakibatkan tidak semua amar putusan perdata dapat serta-merta dilaksanakan sebagaimana layaknya terhadap pihak swasta.

Bahwa unsur pertanggungjawaban perdata Pemerintah Daerah Kota, baik berupa ganti rugi, pemenuhan prestasi, maupun kewajiban lain. Meskipun putusan

¹ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 132.

² Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 2 dan Pasal 3.

tersebut telah melalui proses peradilan sampai upaya hukum peninjauan kembali (PK) sampai dengan adanya Panggilan *Aanmaning* (peringatan dari Ketua Pengadilan Negeri) atas permohonan eksekusi, sehingga memiliki kekuatan hukum tetap, kenyataan di lapangan sering kali menunjukkan bahwa pelaksanaannya menghadapi hambatan sebagai berikut:

1. Status harta kekayaan pemerintah daerah yang tidak serta-merta dapat disita atau dieksekusi, karena terkait pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan aturan perbendaharaan negara.
2. Keterbatasan anggaran dengan alasan tidak adanya pos anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berjalan, sehingga Pemerintah Daerah sering meminta penundaan.
3. Prosedur administratif yang mengharuskan adanya pembahasan antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk perubahan/penyediaan anggaran.
4. Pandangan keliru bahwa badan pemerintah memiliki kekebalan tertentu (imunitas) terhadap eksekusi perdata.
5. Ketidakjelasan regulasi teknis mengenai mekanisme pembayaran ganti rugi berdasarkan putusan perdata oleh pemda.

Persoalan ini bertentangan dengan prinsip *equality before the law*, karena pada dasarnya Pemerintah Daerah sebagai badan hukum publik juga dapat menjadi subjek hukum perdata sebagaimana diatur dalam KUHPerdata dan Undang - Undang Pemerintahan Daerah. Putusan pengadilan harus berlaku bagi semua pihak, termasuk Pemerintah.

Di sisi lain, dari perspektif administrasi negara, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mematuhi putusan pengadilan sebagaimana termuat dalam Pasal 53 Undang - Undang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan bahwa badan/pejabat Pemerintahan wajib menaati putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Tidak dipatuhinya putusan pengadilan dapat mengakibatkan tanggung jawab administratif, pertanggungjawaban perdata lanjutan, bahkan potensi maladministrasi sebagaimana diatur oleh Ombudsman Republik Indonesia.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketegangan antara prinsip eksekusi dalam hukum perdata dengan mekanisme pengelolaan keuangan dan administrasi pemerintahan daerah. Pada titik inilah analisis akademik diperlukan untuk:

- 1) menilai dasar dan pertimbangan hakim dalam putusan tersebut,
- 2) menilai apakah amar putusan bersifat executable,
- 3) mengkaji kendala pelaksanaan putusan terhadap pemda,
- 4) dan merumuskan konsep pertanggungjawaban pemda yang efektif sesuai hukum positif.

Dengan demikian Konflik antara kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan pengelolaan administrasi pemerintahan menjadi pusat persoalan. Jika putusan berkekuatan tetap tidak dapat dilaksanakan, maka kewibawaan peradilan dan prinsip *rule of law* kehilangan maknanya.³ Sebagaimana terhadap putusan Nomor:

³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 121.

649/Pdt.G/2012/PN.SBY jo. Nomor 177/PDT/2014/PT.SBY jo. Nomor 320 K/PDT/2016 jo. Nomor 763/PK/PDT/2021 antara PT. Unicomindo Perdana dengan Pemerintah Kota Surabaya terkait pengelolaan masalah sampah di Kota Surabaya dengan telah menandatangani Kontrak Bagi Hasil Usaha dan Kontrak Manajemen antara Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya dengan PT. Unicomindo Perdana Dalam Rangka Pembangunan Instalasi Pembakaran Sampah Nomor: 658.1/11/402.1.02/1989 tanggal 26 Juli 1989 beserta perubahannya.

Pada saat kerjasama antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT. Unicomindo Perdana berjalan, terdapat surat dari Asisten Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi Jawa Timur Nomor: R-1375/P.5.5/Fpk.1/09/1998 tanggal 8 September 1998 perihal Permintaan pemblokiran pembayaran pengembalian investasi atas pembakaran sampah dilingkungan KMS, yang intinya meminta Wali Kota Surabaya untuk memblokir dan tidak melakukan pembayaran pengembalian investasi kepada PT. Unicomindo Perdana tahun anggaran 1998/1999 sejumlah Rp. 3.336.339.500,- (Tiga Milyar Tiga Ratus Tiga Puluh Enam Juta Tiga Ratus Tiga Puluh Tiga Sembilan Ribu Lima Ratus Rupiah). Berdasarkan surat tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menanggihkan pembayaran pengembalian investasi atas pembakaran sampah termin ke 15 dan 16.

Pada tanggal 13 Januari 2005, Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur menerbitkan surat Nomor R-64/0.5.5/Fd.1/01/2005 perihal Mohon penjelasan mengenai masalah pemblokiran dan penanggihan pembayaran investasi kepada PT. Unicomindo Perdana yang isinya bahwa surat Aspidsus Kejati Jawa Timur Nomor: R-1375/P.5.5/Fpk.1/09/1998 tanggal 8 September 1998 perihal Permintaan

pemblokiran pembayaran pengembalian investasi atas pembakaran sampah dilingkungan Kotamadya Surabaya tidak relevan lagi. Dengan demikian Wali Kota Surabaya dapat melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan perjanjian antara Wali Kota Surabaya dan PT. Unicomindo Perdana Jakarta. Namun demikian sekiranya dikemudian hari terdapat bukti baru (novum) maka kasus tersebut dapat dibuka kembali.

Pada saat Pemerintah Kota Surabaya akan melakukan pembayaran setelah adanya surat dari Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, fakta dilapangan instalasi pembakaran sampah (*Incinerator*) dalam keadaan rusak. Berdasarkan ketentuan kontrak antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT. Unicomindo Perdana di atas, maka PT. Unicomindo Perdana bertanggungjawab terhadap pemeliharaan dan perbaikan instalasi pembakaran sampah (*Incinerator*) untuk selama masa perjanjian, sehingga Pemerintah Kota Surabaya meminta PT. Unicomindo Perdana untuk memperbaiki instalasi pembakaran sampah (*Incinerator*), dan akan melakukan pembayaran jika instalasi pembakaran sampah (*Incinerator*) telah berfungsi dengan baik.

PT. Unicomindo Perdana menolak untuk memperbaiki instalasi pembakaran sampah (*Incinerator*) dan menuntut kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk membayar Setoran Hasil Usaha ke 15 dan ke 16. Lebih lanjut, pada tahun 2006 PT. Unicomindo Perdana Jakarta mengajukan gugatan kepada Pemerintah Kota Surabaya melalui Pengadilan Negeri Surabaya dengan perkara Nomor: 649/PDT.G/2012/PN Sby.

Melalui putusan pengadilan Nomor: 649/PDT.G/2012/PN.Sby jo. Nomor 177/PDT/2014/PT.Sby jo. Nomor 320 K/PDT/2016 yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pihak PT. Unicomindo Perdana adalah pihak yang dimenangkan sehingga PT. Unicomindo Perdana mengajukan permohonan eksekusi dengan penetapan Nomor: 25/Pdt.eks/2025/PN.Sby tertanggal 24 Juni 2025.

Penelitian ini penting dilakukan untuk menjawab kesenjangan antara norma yuridis dan praktik administratif, serta memberikan kontribusi bagi penguatan regulasi pelaksanaan putusan terhadap pemerintah daerah agar prinsip *rule of law* tetap terjaga.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji tentang: "Kepastian Hukum Eksekutorial Putusan Nomor 763/Pk/Pdt/2021 Terkait Dengan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Kota".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka terdapat rumusan masalah yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya. Berikut adalah rumusan masalah dalam tesis ini yaitu:

1. Hambatan eksekutorial terhadap Pemerintah Daerah dalam perkara perdata terkait Putusan Nomor 649/PDT.G/2012/PN.SBY jo. Nomor: 177/PDT/2014/PT.SBY. jo. Nomor: 320K/PDT/2016 jo. Nomor: 763/PK/PDT/2021.

2. Batasan eksekutorial putusan perdata terhadap pemerintah daerah dalam putusan Nomor: 649/PDT.G/2012/PN.SBY jo. Nomor: 177/PDT/2014/PT SBY. jo. Nomor: 320 K/PDT/2016 jo. Nomor : 763/PK/PDT/2021.

1.3 Tujuan Penelitian

Ada beberapa tujuan yang hendak dicapai dengan penulisan tesis ini, yakni:

1. Untuk menganalisis Hambatan eksekutorial terhadap Pemerintah Daerah dalam perkara perdata terkait Putusan Nomor 649/PDT.G/2012/PN.SBY jo. Nomor: 177/PDT/2014/PT.SBY. jo. Nomor: 320 K/PDT/2016 jo. Nomor : 763/PK/PDT/2021. serta untuk mengkaji dan memahami bagaimana hukum positif Indonesia memposisikan Pemerintah Daerah Kota sebagai subjek hukum dalam hubungan hukum perdata, termasuk batas-batas kewenangan, kapasitas bertindak, dan tanggung jawab hukumnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Undang – Undang, Pemerintahan Daerah, KUHPerdata, dan aturan terkait lainnya.

Penelitian ini juga bertujuan mengidentifikasi bentuk tanggung jawab perdata yang dibebankan kepada Pemerintah Daerah dalam rangkaian perkara tersebut, termasuk ruang lingkup kewajiban hukum, potensi ganti rugi, serta implikasinya terhadap tindakan pejabat daerah sebagai representasi pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini bermaksud mengevaluasi konsistensi pertimbangan hukum antara putusan pada tingkat pertama, banding, kasasi, dan peninjauan kembali, guna mengetahui apakah terdapat perubahan penalaran yuridis terkait status hukum pemerintah daerah. Melalui evaluasi tersebut, penelitian ini diharapkan mampu merumuskan implikasi teoritis dan praktis

dari putusan-putusan tersebut terhadap tata kelola pemerintahan daerah, khususnya terkait hubungan kontraktual maupun non-kontraktual yang berpotensi menimbulkan sengketa. Pada akhirnya, penelitian ini bertujuan menghasilkan rekomendasi strategis bagi Pemerintah Daerah agar dapat meminimalisir sengketa serupa di masa mendatang serta memperkuat kepastian hukum dalam pelaksanaan tindakan keperdataan oleh pemerintah daerah.

2. Untuk menganalisis Batasan eksekutorial putusan perdata terhadap pemerintah daerah dalam putusan Nomor 649/PDT.G/2012/PN.SBY jo. Nomor: 177/PDT/2014/PT.SBY. jo. Nomor: 320 K/PDT/2016 jo. Nomor : 763/PK/PDT/2021 secara komprehensif melalui kajian terhadap HIR/RBg, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Keuangan Negara, serta berbagai regulasi teknis mengenai pengelolaan APBD dan perlindungan aset daerah, penelitian ini berupaya mengungkap bagaimana aturan-aturan tersebut membentuk karakteristik khusus eksekusi terhadap entitas pemerintah. Pemahaman terhadap kerangka normatif ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai posisi dan kewajiban pemerintah daerah ketika berhadapan dengan putusan perdata yang telah berkekuatan hukum tetap. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan batasan-batasan yuridis yang menyebabkan putusan perdata terhadap pemerintah daerah tidak dapat serta-merta dieksekusi seperti halnya terhadap subjek hukum privat. Batasan tersebut antara lain berkaitan dengan larangan penyitaan aset publik, keterikatan pada mekanisme anggaran daerah, prinsip

kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan publik, serta ketentuan mengenai tanggung jawab jabatan (*positional liability*) pejabat daerah. Dengan mengurai batasan tersebut, penelitian ini akan menggali akar normatif maupun praktis atas kesulitan pelaksanaan eksekusi yang sering terjadi dalam perkara perdata yang melibatkan pemerintah daerah.

Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis problematika empirik berdasarkan praktik peradilan dan yurisprudensi, termasuk hambatan yang muncul dalam proses permohonan eksekusi, sikap pejabat daerah terhadap putusan pengadilan, serta respon lembaga peradilan dalam menghadapi permohonan eksekusi terhadap entitas publik. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk memperoleh pemahaman menyeluruh mengenai dinamika yang terjadi di lapangan antara prinsip penegakan hukum dan mekanisme administrasi pemerintahan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum perdata dan hukum administrasi negara, dengan memperdalam pemahaman mengenai konsep eksekutabilitas putusan perdata terhadap subjek hukum publik seperti pemerintah daerah. Penelitian ini memperkaya teori tentang tanggung jawab pemerintah (*state liability*), terutama terkait kedudukan pemerintah daerah sebagai pihak dalam sengketa perdata dan batas-

batas pertanggungjawaban keuangan daerah ketika putusan telah berkekuatan hukum tetap. Selain itu, penelitian ini memperluas kajian mengenai teori eksekusi putusan, termasuk pembahasan mengenai aset publik yang dapat atau tidak dapat dieksekusi, serta memberi landasan bagi penguatan doktrin kepastian hukum dalam konteks hubungan antara putusan perdata dan tata kelola keuangan negara/daerah. Dengan demikian, penelitian ini memberikan pijakan teoretis yang lebih kokoh bagi pengembangan literatur akademik dan pendidikan tinggi hukum terkait pelaksanaan putusan terhadap badan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini memberikan gambaran komprehensif mengenai tanggung jawab hukum yang harus dipenuhi ketika pemerintah daerah menjadi pihak dalam sengketa perdata. Penelitian ini juga memberikan pemahaman mengenai mekanisme internal yang perlu dipersiapkan pemda untuk melaksanakan putusan pengadilan, termasuk penyiapan anggaran melalui APBD, penggunaan Belanja Tidak Terduga (BTT), perubahan APBD, atau mekanisme pembiayaan lain yang sesuai peraturan keuangan negara. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas dan mencegah timbulnya sanksi akibat kelalaian melaksanakan putusan berkekuatan hukum tetap.
- b. Bagi hakim dan aparat pengadilan, penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam memahami karakteristik khusus eksekusi putusan terhadap pemerintah daerah yang berbeda dengan pihak privat, terutama terkait keterbatasan anggaran, struktur birokrasi, serta sifat kekayaan daerah yang

pada prinsipnya digunakan untuk pelayanan publik. Pemahaman tersebut diharapkan dapat membantu hakim dalam merumuskan amar putusan yang lebih jelas, operasional, dan mudah dieksekusi, sehingga tercapai kepastian hukum bagi para pencari keadilan.

- c. Bagi advokat, akademisi, dan pencari keadilan, penelitian ini memberikan pedoman mengenai langkah-langkah strategis dalam mengajukan permohonan eksekusi terhadap pemerintah daerah, serta memberikan penjelasan atas aset apa saja yang dapat dan tidak dapat dieksekusi berdasarkan ketentuan hukum dan yurisprudensi. Penelitian ini juga menjelaskan apa yang dapat dilakukan pemohon eksekusi jika pemerintah daerah menunda-nunda pelaksanaan putusan, sehingga memberikan kepastian dalam proses advokasi hak-hak klien.
- d. Di sisi lain, bagi pembuat kebijakan, termasuk pemerintah daerah, kementerian terkait, atau legislatif, penelitian ini memberikan dasar empiris dan yuridis untuk memperbaiki regulasi mengenai mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan yang melibatkan badan pemerintah. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan penyusunan pedoman atau SOP pelaksanaan putusan pada tingkat daerah, yang pada gilirannya dapat memperkuat tata kelola pemerintahan, meningkatkan budaya taat hukum, serta meminimalisasi potensi kerugian negara akibat keterlambatan atau kelalaian dalam menindaklanjuti putusan pengadilan.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1. Teori Eksekusi dalam Hukum Acara Perdata

Teori eksekusi dalam hukum acara perdata berangkat dari premis bahwa setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) harus dapat dilaksanakan sebagai wujud nyata dari prinsip kepastian hukum. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa eksekusi merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh pengadilan untuk memaksakan pemenuhan prestasi oleh pihak yang kalah, apabila pihak tersebut tidak secara sukarela melaksanakan isi putusan.⁴ Dengan demikian, eksekusi bukan sekadar tahap administratif, tetapi merupakan instrumen negara untuk memastikan wibawa lembaga peradilan, sehingga putusan tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga operasional.

Dalam doktrin hukum perdata, eksekusi dibedakan menjadi beberapa bentuk utama, yaitu eksekusi riil, eksekusi pembayaran sejumlah uang, dan eksekusi terhadap tindakan tertentu.⁵ Eksekusi riil dilakukan apabila amar putusan memerintahkan penyerahan barang tertentu atau mengosongkan suatu objek. Sementara itu, eksekusi pembayaran uang merupakan bentuk eksekusi yang paling sering dilakukan, yang dilaksanakan melalui mekanisme sita eksekusi dan lelang. Namun dalam konteks pelaksanaan eksekusi terhadap pihak pemerintah, termasuk pemerintah daerah, bentuk eksekusi pembayaran uang memperoleh pembatasan

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 180.

⁵ R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hlm. 123.

husus karena objek eksekusi berupa kekayaan negara atau daerah tunduk pada mekanisme keuangan publik.

Teori eksekusi juga berkaitan erat dengan asas *geen executie zonder titel*, yaitu bahwa eksekusi hanya dapat dilakukan apabila terdapat titel eksekutorial, antara lain putusan pengadilan berkekuatan tetap, akta perdamaian, atau akta autentik yang diberi kekuatan eksekutorial. Dalam konteks pemerintah daerah, titel eksekutorial tetap memiliki kekuatan yang sama, namun pelaksanaannya harus mengikuti aturan khusus sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembatasan ini menyebabkan eksekusi terhadap pemerintah daerah tidak dapat dilakukan melalui penyitaan dan pelelangan langsung, melainkan harus mengikuti mekanisme penganggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara teoretis, pembatasan eksekusi terhadap pemerintah daerah bukan bertujuan memberikan kekebalan (imunitas) bagi pemerintah, tetapi untuk memastikan bahwa pelayanan publik tidak terganggu akibat penyitaan aset publik. Doktrin *state liability* menjelaskan bahwa ketika pemerintah bertindak sebagai subjek hukum privat dan dinyatakan bersalah melalui putusan perdata, pemerintah tetap berkewajiban memenuhi pembayaran ganti rugi.⁶ Namun, pemenuhannya dilaksanakan melalui mekanisme anggaran dan bukan melalui upaya paksa fisik

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 89.

terhadap aset daerah. Dengan demikian, teori eksekusi dalam perkara yang melibatkan pemerintah daerah berada pada titik pertemuan antara hukum acara perdata dan rezim hukum keuangan negara.

Pemahaman teoretis ini menjadi sangat relevan ketika putusan perdata menjatuhkan kewajiban pembayaran ganti rugi kepada pemerintah daerah. Di satu sisi, asas kepastian hukum menuntut agar putusan tersebut segera dilaksanakan. Di sisi lain, birokrasi penganggaran daerah memerlukan waktu dan prosedur tertentu untuk mengalokasikan anggaran guna memenuhi isi putusan. Ketegangan antara kepastian hukum dan tata kelola keuangan publik inilah yang sering menimbulkan problem eksekutabilitas putusan terhadap pemerintah daerah, sehingga membutuhkan analisis normatif yang komprehensif untuk menentukan batas-batas penerapan prinsip eksekusi dalam konteks badan hukum publik.

1.5.2. Teori Pertanggungjawaban Negara (*State Liability Theory*)

Teori Pertanggungjawaban Negara (*State Liability Theory*) merupakan konsep yang menjelaskan bahwa negara, sebagai entitas hukum publik, dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan aparat, pejabat, maupun organ-organ pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dalam perkembangan hukum modern, negara tidak lagi ditempatkan sebagai entitas yang kebal hukum (*immunity*), tetapi sebagai subjek hukum yang tunduk pada prinsip *rule of law* dan dapat digugat apabila melanggar hak-hak warga. Pergeseran ini sejalan dengan

pandangan bahwa negara harus bertindak tidak hanya sesuai hukum, tetapi juga secara patut dan proporsional dalam menjalankan fungsi administrasinya.⁷

Pertanggungjawaban negara berakar pada asas bahwa tindakan pemerintahan, baik berupa keputusan (*beschikking*), tindakan faktual (*feitelijke handelingen*), maupun kelalaian (*omission*), harus memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam konteks ini, negara dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum oleh pejabatnya (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang dalam tradisi hukum Belanda menjadi dasar pembentukan konsep *state liability* di Indonesia. Pertanggungjawaban ini tidak hanya berkaitan dengan kesalahan individu pejabat, tetapi juga kesalahan sistemik atau kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip pertanggungjawaban negara tercermin melalui berbagai instrumen hukum, seperti Pasal 1365 KUH Perdata tentang perbuatan melawan hukum, serta ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) yang mengatur kewajiban pemerintah memberikan kompensasi, rehabilitasi, atau pemulihan apabila terjadi kesalahan administratif.⁸ Ketentuan tersebut mempertegas bahwa negara wajib menanggung konsekuensi atas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 189.

⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 80–84.

menimbulkan kerugian, bahkan ketika tindakan tersebut dilakukan dalam kapasitas resmi.

Dalam praktik peradilan, pertanggungjawaban negara juga tercermin melalui putusan-putusan hakim yang menegaskan bahwa pemerintah sebagai badan hukum dapat menjadi pihak yang kalah dan diwajibkan memenuhi prestasi tertentu, termasuk pembayaran ganti rugi. Namun pelaksanaannya sering menemui kendala, khususnya terkait eksekutabilitas putusan terhadap pemerintah daerah. Hal ini karena terdapat perlindungan tertentu atas aset publik, mekanisme anggaran, dan prinsip keberlanjutan pelayanan publik yang membuat eksekusi terhadap pemerintah tidak selalu dapat dilakukan sebagaimana eksekusi pada pihak swasta.⁴

Dengan demikian, Teori Pertanggungjawaban Negara menjadi landasan penting dalam memahami bagaimana negara bertanggung jawab secara hukum sekaligus memberikan batasan mengenai sejauh mana putusan perdata dapat dieksekusi terhadap pemerintah. Teori ini memberikan kerangka normatif untuk menganalisis pertanggungjawaban pemerintah daerah ketika terjadi sengketa, serta memastikan bahwa warga negara tetap memperoleh akses terhadap keadilan tanpa mengganggu fungsi pelayanan publik yang menjadi kewajiban negara.⁹

1.5.3. Teori Sbjek Hukum (Teori *Acta Jure Imperii* vs. *Acta Jure Gestionis*)

Dalam sistem hukum modern, kedudukan pemerintah sebagai subjek hukum dalam sengketa perdata merupakan isu mendasar yang sangat relevan dalam

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 32.

memahami kapasitas pemerintah daerah ketika berhadapan dengan kewajiban perdata. Doktrin dasar yang melandasi hal ini adalah perbedaan antara dua jenis tindakan pemerintah, yaitu *acta jure imperii* dan *acta jure gestionis*. Keduanya menjadi fondasi teoretis dalam menentukan apakah suatu tindakan pemerintah dapat diuji melalui mekanisme perdata, termasuk melalui gugatan di pengadilan negeri. Teori ini sangat penting diterapkan dalam konteks penelitian ini, karena perbedaan jenis tindakan pemerintah berdampak langsung pada pertanggungjawaban perdata serta kemungkinan eksekusi terhadap pemerintah daerah.

Secara konseptual, *acta jure imperii* merujuk pada tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi publik yang bersumber dari kewenangan konstitusional atau peraturan perundang-undangan. Tindakan dalam kategori ini bersifat khas pemerintahan dan tidak dapat dilakukan oleh subjek hukum privat. Contoh tindakan ini antara lain penerbitan izin, pembuatan kebijakan daerah, penetapan pajak lokal, atau tindakan lain yang bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschikking*). Dalam tindakan *imperii*, pemerintah memegang kekuasaan publik dan berada pada posisi superior terhadap masyarakat. Karena sifat publik tersebut, tindakan yang berada dalam ranah *acta jure imperii* tidak dapat diuji menggunakan mekanisme hukum perdata, melainkan menggunakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) atau mekanisme keberatan administratif.

Berbeda dengan itu, *acta jure gestionis* adalah tindakan pemerintah yang bersifat privat atau komersial. Dalam tindakan jenis ini, pemerintah bertindak layaknya subjek hukum privat biasa. Pemerintah tidak menggunakan kewenangan publik, melainkan melakukan perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh siapa pun, seperti mengadakan kontrak kerja sama, melakukan jual beli, menyewa atau menyewakan aset, serta tindakan-tindakan pengelolaan keuangan atau aset yang menimbulkan hak dan kewajiban privat. Oleh karena itu, apabila pemerintah melakukan tindakan dalam kategori *gestionis* dan terjadi sengketa, maka pemerintah dapat digugat melalui pengadilan perdata, dan putusannya dapat menimbulkan kewajiban perdata seperti ganti rugi atau pemenuhan prestasi.

Pandangan ini diperkuat melalui doktrin yang disampaikan oleh Van Wijk dan Konijnenbelt, yang menegaskan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam hubungan keperdataan harus dipisahkan dari tanggung jawabnya dalam menjalankan fungsi publik. Menurut mereka, pemerintah memiliki kedudukan ganda: pertama, sebagai pemegang kekuasaan publik; kedua, sebagai subjek hukum privat. Dalam kapasitas keduanya, pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban, tetapi ruang lingkup dan mekanisme penegakannya berbeda. Teori dualitas kapasitas ini penting karena memberikan batasan yang jelas antara tindakan yang harus dipertanggungjawabkan melalui peradilan perdata dan tindakan yang menjadi otoritas PTUN.

Dalam konteks Indonesia, pembedaan antara *acta jure imperii* dan *acta jure gestionis* tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan,

tetapi doktrin ini diakui dalam praktik peradilan dan yurisprudensi. Salah satu yurisprudensi yang sangat terkenal adalah Putusan Mahkamah Agung No. 527 K/Sip/1971. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Agung menegaskan bahwa pemerintah dapat digugat secara perdata sepanjang tindakan yang dilakukan tidak berkaitan dengan kewenangan publik. Putusan ini menjadi rujukan penting bahwa pemerintah daerah tidak dapat serta-merta berlindung di balik kedudukannya sebagai badan hukum publik ketika melakukan tindakan privat.

Doktrin ini kemudian diperkuat melalui sejumlah putusan Mahkamah Agung lainnya yang menegaskan bahwa tindakan pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan aset, perjanjian kerja sama, dan hubungan kontraktual adalah tindakan *gestionis* yang tunduk pada hukum perdata. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab keperdataan yang sama seperti pihak privat lainnya ketika menimbulkan kerugian akibat tindakan atau kelalaian dalam ranah privat.

Dalam perspektif penelitian tesis ini, teori *acta jure imperii* dan *acta jure gestionis* sangat penting untuk dianalisis karena putusan yang menjadi objek penelitian melibatkan Pemerintah Daerah Kota sebagai pihak yang digugat dalam sengketa perdata. Penentuan apakah tindakan pemerintah daerah dalam perkara tersebut termasuk kategori *gestionis* berpengaruh langsung pada keabsahan gugatan, kewajiban pemerintah daerah untuk membayar ganti rugi, serta eksekutabilitas putusan. Dalam praktiknya, sengketa yang melibatkan pemerintah daerah sering kali muncul dari perjanjian kerja sama pembangunan daerah,

pengelolaan aset, atau pemanfaatan fasilitas umum, yang umumnya termasuk ranah *gestionis* dan karenanya menimbulkan tanggung jawab perdata.

Lebih jauh lagi, teori ini juga berpengaruh pada tahap eksekusi putusan. Apabila tindakan pemerintah daerah dikategorikan sebagai *acta jure gestionis*, maka putusan pengadilan yang menghukum pemerintah untuk membayar ganti rugi bersifat sah dan mengikat. Pemerintah wajib melaksanakan putusan tersebut melalui mekanisme anggaran daerah. Namun, karena pemerintah adalah badan hukum publik, tindakan eksekusi tidak dapat dilakukan melalui mekanisme penyitaan dan pelelangan secara langsung sebagaimana terhadap badan hukum privat. Hal ini disebabkan adanya rezim hukum keuangan negara yang membatasi penyitaan aset pemerintah untuk membayar kewajiban perdata. Dengan demikian, teori ini tidak hanya relevant pada aspek pertanggungjawaban, tetapi juga pada tahap pelaksanaan putusan.

Dengan demikian, teori *acta jure imperii* dan *acta jure gestionis* memberikan dasar konseptual yang kuat dalam memahami apakah pemerintah daerah dapat dimintai tanggung jawab perdata dan dapat dieksekusi berdasarkan putusan pengadilan. Pembedaan ini tidak hanya penting secara teoretis, tetapi juga sangat berimplikasi pada kasus-kasus konkret, seperti eksekutabilitas putusan Mahkamah Agung R.I Nomor: 763/PK/PDT/2021 yang menyangkut pertanggungjawaban pemerintah daerah. Analisis penerapan teori ini menjadi kunci dalam menentukan ruang lingkup kewajiban pemerintah daerah dan validitas pembatasan eksekusi.

1.6 Originalitas Penelitian.

Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis yang membahas tentang eksekutabilitas putusan perdata yang menyangkut pertanggungjawaban pemerintah daerah. Pencarian ini bertujuan sebagai alat ukur untuk mengukur originalitas penelitian yang disusun oleh Penulis.

Keaslian penelitian adalah penelitian yang belum pernah dilakukan sebelumnya atau menciptakan informasi baru. Selain itu, hasil penelitian juga tidak boleh mereplikasi karya peneliti lain (*plagiarisme*). Supaya lebih memahami hal ini, berikut pandangan para ahli:

1. H. H. Anderson and Gladys L. Anderson

Menurut H. H. Anderson dan juga Gladys L. Anderson, orisinalitas penelitian adalah mengumpulkan pengetahuan demi pengetahuan. Keaslian riset berkaitan dengan generalisasi dan dengan perumusan teori.

2. Peter Pruzan

Sedangkan menurut Peter Pruzan, orisinalitas penelitian adalah suatu aspek dalam penelitian yang menunjukkan kecenderungan untuk memilih topik yang dapat bermanfaat untuk jangka panjang melalui penelitian terapan.

3. C. R. Kothari

Ahli berikutnya adalah C. R. Kothari. C. R. Kothari mendefinisikan keaslian penelitian sebagai aspek dalam penelitian yang diarahkan untuk menemukan informasi yang memiliki dasar aplikasi yang luas sehingga dapat mengembangkan penelitian yang sudah ada dari pengetahuan ilmiah.

4. Martin Eisend & Alfred Kuss

Martin Eisend dan Alfred Kuss menjelaskan bahwa orisinalitas penelitian adalah konsep-konsep yang relatif umum dan terutama mengarah pada temuan-temuan yang melayani pemahaman umum tentang fenomena yang diminati.

5. Ranjit Kumar

Ahli selanjutnya adalah Ranjit Kumar. Ia menjelaskan orisinalitas penelitian sebagai kegiatan penelitian yang melibatkan pengembangan dan pengujian teori dan hipotesis yang secara intelektual menantang bagi peneliti, tetapi mungkin atau tidak mungkin bisa memiliki aplikasi praktis pada saat ini atau di masa akan datang.

Dari definisi yang dikemukakan beberapa ahli tersebut, maka secara garis besar bisa dipahami bahwa orisinalitas penelitian adalah unsur baru maupun pembeda dari penelitian yang dilakukan dengan penelitian lain. Baik untuk meneliti topik baru maupun topik yang sama.

Dari pencarian yang dilakukan oleh Peneliti, terdapat tiga buah Tesis yang akan digunakan sebagai pembanding, yaitu sebagai berikut:

1. Tesis Barbalina Matulesy berjudul Tesis Pencalonan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Pada Kpu Provinsi Maluku Sebagai Implikasi Pelaksanaan Putusan Ptun Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN, menganalisis tentang masalah Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai implikasi pelaksanaan Putusan PTUN Ambon Nomor:

05/G/2013/PTUN.ABN, di dalam Tesis tersebut lebih membahas Kewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berada pada tergugat, yang pada dasarnya eksekusi di Pengadilan Tata Usaha Negara menekankan pada asas *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat Tata Usaha Negara (pejabat publik) terhadap isi putusan hakim. Dimana asas *self respect* dalam kaitannya dengan proses eksekusi dapat dilaksanakan tergantung pada kesadaran pejabat tata usaha negara, untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Penelitian Barbalina Matulesy berbeda dengan penelitian yang ditulis oleh Peneliti, perbedaannya terletak pada permasalahan yang diangkat, dimana Peneliti dalam hal ini melakukan penelitian fokus terkait konsep eksekutabilitas putusan perdata terhadap Pemerintah Daerah sebagai pihak yang dikalahkan dimana yang diangkat Penulis adalah kendala normatif dan praktis dalam pelaksanaan putusan tersebut, sehingga dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian yang telah disebutkan oleh Peter Pruzan bahwa suatu aspek dalam penelitian yang menunjukkan kecenderungan untuk memilih topik yang dapat bermanfaat untuk jangka panjang melalui penelitian terapan. Hal ini sesuai dengan Fenomena yang menimbulkan pertanyaan akademik mengenai eksekutabilitas putusan perdata terhadap pemerintah daerah dan batas-batas pertanggungjawaban keuangan daerah berdasarkan hukum perdata, keuangan negara, dan pemerintahan daerah.

2. Tesis Wihelmus Rio Resandhi berjudul Tesis Penyelesaian Sengketa Gugatan Wanprestasi Ikatan Dinas PT Donggi-Senoro LNG dikaitkan dengan Kompetensi Absolut Pengadilan (Studi Komparasi Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 442/PDT.G/2019/PN MKS dan Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 32/PDT/2021/PT MKS), menganalisis tentang masalah

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian di atas berbeda dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh penulis saat ini. Dalam kajian topik permasalahan dan pembahasan yang penulis kaji di tesis ini adalah akibat hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 terhadap sewa ruang milik jalan untuk penempatan jaringan utilitas telekomunikasi di Pemerintah Daerah Kota Surabaya.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan penelitian yang memfokuskan mencari data dengan cara menelusuri bahan hukum primer yang berupa undang-undang atau peraturan yang berlaku dalam hierarki aturan hukum nasional dan bahan hukum sekunder yang berupa literatur yang berbentuk buku, artikel jurnal hukum, maupun karya tulis ilmiah hukum. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sehingga analisis dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, dan yurisprudensi yang relevan..

Metode analisis data yang dipakai ialah metode analisis kualitatif dimana semua bahan serta data yang sudah dikumpulkan akan diolah menjadi suatu analisis yang dituliskan secara sistematis menjadi sebuah bentuk deskripsi yang memuat mengenai segala persoalan yang akan dibahas pada penelitian ini.

1.7.2. Pendekatan

Sebagai suatu penelitian hukum (*legal research*) dan sesuai dengan karakter khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*), serta substansi permasalahan atau isuhukum yang hendak dikaji dalam penelitian, maka pendekatan yang akan digunakan disesuaikan dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian hukum menggunakan berbagai pendekatan, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti. Untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian hukum diperlukan pendekatan dalam penelitian hukum. Pendekatan diartikan sebagai usaha untuk mengadakan hubungan dengan orang atau metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian. Pendekatan juga diartikan sebagai sarana untuk memahami dan mengarahkan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, penulis akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dicarikan jawabannya.¹⁰

¹⁰Dr. Muhaimin, S.H.,M.H., *Metode Penelitian Hukum*, University Press, Mataram, 2020, hlm. 55.

Johnny Ibrahim membagi pendekatan penelitian hukum normatif menjadi tujuh pendekatan, yang meliputi:

- a. Pendekatan perundang-undangan;
- b. Pendekatan konseptual;
- c. Pendekatan analitis;
- d. Pendekatan perbandingan;
- e. Pendekatan historis;
- f. Pendekatan filsafat;
- g. Pendekatan kasus.¹¹

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum atau data sekunder diperinci dalam berbagai macam tingkatan, yaitu;

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara.
- b. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum.

Wawancara dengan nara sumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum tentang suatu peristiwa atau fenomena hukum bisa diartikan sebagai

¹¹Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2008, hlm. 300.

bahan hukum sekunder, namun demikian perlu dilihat kapasitas keilmuan dan seyogianya tidak terlibat dengan peristiwa tersebut agar komentar yang diberikan menjadi objektif.

- c. Bahan non-hukum, yaitu bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hukum, yang terkait dengan penelitian seperti buku politik, buku ekonomi, data sensus, laporan tahunan perusahaan, kamus bahasa, ensiklopedia umum. Bahan non hukum menjadi penting karena mendukung dalam proses analisis terhadap bahan hukum.

Penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan bahan hukum berupa sumber data primer dan sumber data sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penelitian ini adalah buku, jurnal, dan literasi pendukung lainnya.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan data ini dilakukan dengan cara Studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer maupun bahan sekunder, dengan cara mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan serta pendapat hukum dari buku, jurnal, dan literasi pendukung lainnya, yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Tahap menganalisa data adalah tahap yang paling penting dan menentukan dalam suatu penelitian. Data primer dan data sekunder yang telah dikumpulkan oleh

peneliti untuk selanjutnya dianalisa dengan tujuan menyederhanakan data primer dan data sekunder ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Selain itu data primer dan data sekunder tersebut dimanfaatkan oleh peneliti untuk menjawab isu hukum dalam penelitian.

1.8 Sistematika Penulisan.

Sebagai upaya untuk mempermudah pemahaman serta memberikan arah yang jelas dalam diskusi penelitian ini, penulis menerapkan struktur penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN:

Di dalam bab ini Penulis memaparkan mulai dari penulisan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Originalitas Penelitian dan Metode Penelitian.

BAB II HASIL DAN PEMBAHASAN:

menguraikan hasil penelitian dan pembahasan. Pada bab ini berisi kerangka teoretis dengan mendefinisikan konsep-konsep kunci seperti besaran faktor penyesuai sewa pada peraturan-peraturan yang berlaku dan kewenangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya dalam menetapkan Faktor Penyesuai Sewa.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN:

Di dalam bab ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan kedua dalam tesis ini, yang terkait dengan Apakah eksekusi terhadap Pemerintah Daerah dalam perkara tersebut telah memenuhi prinsip kepastian hukum, keadilan, dan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB).

BAB IV PENUTUP: Pada bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban peneliti atas rumusan masalah berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan.

