

**KAJIAN NORMATIF EKSEKUSI ATAS PUTUSAN
PERADILAN TATA USAHA NEGARA**



**Penulisan Hukum
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk
Melengkapi Persyaratan Guna Meraih Derajat Sarjana S1 dalam Ilmu hukum
pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh

Damar Bayukesumo

NIM. E 1106105

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sebagai salah satu wujud bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dibentuk 4 (empat) lingkungan peradilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu:

1. Peradilan Umum dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 jo. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009;
2. Peradilan Agama dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 jo. Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009;
3. Peradilan Militer dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1997;
4. Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.

Konsep negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan memiliki lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut pemerintah atau eksekutif memiliki peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karenanya perlu adanya kontrol terhadap perbuatan pemerintah untuk adanya *check and balances*. Salah satu bentuk kontrol atas tindakan pemerintah adalah melalui lembaga peradilan.

Konsep atau ide dasar untuk membentuk peradilan administrasi sudah ada lama bahkan sebelum kemerdekaan. Namun realisasi terhadap ide-ide pembentukannya baru terwujud setelah diundangkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986, dan atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 pemerintah menetapkan berlakunya

Peradilan Tata Usaha Negara tersebut secara efektif pada tanggal 14 Januari 1991, kini Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Paulus Effendie Lotulung, 2003: xiii).

Peradilan Tata Usaha Negara sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa, dan walaupun usianya sebagai lembaga peradilan tergolong masih muda jika dibandingkan dengan badan-badan peradilan lainnya yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, namun dalam rentang waktu tersebut tentu telah banyak putusan hakim yang dihasilkan dan dari putusan-putusan tersebut kita dapat melihat sampai sejauh mana kontribusi positif yang telah diberikan oleh lembaga peradilan ini, meliputi sebagai berikut:

1. Bagi pembentukan hukum dalam rangka menentukan arah dan perkembangan hukum di bidang hukum administrasi baik hukum formil maupun hukum materilnya;
2. Perlindungan hukum terhadap pencari keadilan;
3. Bagi pembentukan perilaku hukum (*legal culture*) di bidang hukum administrasi khususnya dilingkungan para pejabat yang melaksanakan pemerintahan.

Kajian terhadap produktivitas badan peradilan dengan melihat putusan-putusan hakimnya perlu dilakukan karena atas dasar itu kita dapat melihat manfaatnya, apalagi dengan belum adanya upaya mengembangkan pemikiran-pemikiran teori hukum administrasi umum ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan (kodifikasi), maka peranan putusan hakim Tata Usaha Negara (TUN) dalam pembentukan hukum menjadi sangat penting (Paulus effendie Lotulung, 2003: xiii).

Jika diruntut dari ide dasar pembentukannya, menurut penjelasan pemerintah dihadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada waktu mengantarkan rencana undang-undangnya Tanggal 29 April 1986, Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk adalah dalam menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat (baik mengenai hak-hak perorangan atau individu maupun hak-hak masyarakat) (Paulus effendie Lotulung, 2003: xiv).

Dengan demikian terbentuknya suatu badan peradilan yang diberi kekuasaan mengadili terhadap para pejabat pemerintahan yang menggunakan wewenang pemerintahannya dengan melanggar hak-hak warga negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap warga negaranya tersebut adalah merupakan langkah yang maju dalam rangka untuk mewujudkan supremasi hukum.

Masalah pelaksanaan putusan peradilan (*executie*) dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah ada sejak berdirinya badan peradilan ini. Walaupun demikian sampai saat ini masih tetap menjadi masalah, dengan kata lain belum ditemukan mekanisme bagaimana putusan harus dilaksanakan sesuai dengan materi putusan. Dari beberapa penelitian terungkap bahwa tingkat keberhasilan pelaksanaan putusan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara relatif rendah, baik sebelum maupun setelah lahirnya eksekusi upaya paksa tahun 2004 (Irfan Fachruddin, 2009: 1).

Pelaksanaan putusan dalam hukum administrasi adalah penentu keberhasilan sistem kontrol peradilan terhadap sikap tindak pemerintah dan sistem perlindungan masyarakat terhadap tindak pemerintah. Bagaimana baiknya muatan putusan peradilan administrasi tidak akan banyak manfaatnya apabila pada akhirnya gagal dilaksanakan. Usaha pencari keadilan yang telah menghabiskan banyak waktu, tenaga dan biaya akan menjadi sia-sia tanpa manfaat.

Pembaharuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Administrasi dengan ayat (3) sampai

dengan ayat (6) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 mengubah mekanisme pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (eksekusi). “Eksekusi hierarkis” menjadi “eksekusi upaya paksa”. Perubahan ini adalah koreksi terhadap lemahnya kekuasaan (*power*) badan peradilan yang diberikan peraturan perundang-undangan dan dinilai tidak mampu memberikan tekanan kepada pihak pejabat atau badan pemerintahan untuk melaksanakan putusan.

Pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) setelah perubahan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 (dipertahankan oleh Perubahan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 51 Tahun 2009) mengenal 3 (tiga) bentuk “upaya paksa”, yaitu:

1. Kewajiban membayar sejumlah uang paksa;
2. Pengenaan sanksi administratif;
3. Publikasi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pada media massa.

Mekanisme “upaya paksa” dalam perubahan Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 diatur secara singkat, hanya ditemukan satu kali istilah “uang paksa”, “sanksi administratif” dan “pengumuman pejabat yang tidak melaksanakan putusan pada media massa cetak setempat”. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak memuat delegasi pengaturan lebih lanjut mekanisme pelaksanaan putusan. Sedangkan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 memberikan kekuasaan pengaturan lebih kepada badan yang tidak jelas, hanya menyebut diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Tidak lama setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, gugatan yang diajukan ke badan Peradilan Tata Usaha Negara mulai memuat materi upaya paksa dan kemudian termuat dalam putusan yang berkekuatan hukum tetap. Sementara belum terdapat pengaturan lebih lanjut mekanisme pelaksanaan “upaya paksa” tersebut dan pihak yang berkepentingan mengajukan pelaksanaan putusan berkekuatan hukum tetap tersebut.

Sanksi hukuman seperti uraian tersebut dapat diartikan sebagai upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan citra dan eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di masyarakat yang selama ini sangat apatis mendapatkan keadilan melalui lembaga

Pengadilan Tata Usaha Negara. Diharapkan perubahan pasal-pasal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut akan lebih mewujudkan maksud dan tujuan didirikan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menciptakan aparatur pemerintah yang taat hukum dan sadar hukum, sehingga fungsi sebagai pelayan dan pengayom masyarakat akan secara maksimal dapat diwujudkan.

Sesuai konteks penegakkan hukum, berhasil atau tidak suatu penegakkan hukum sangat tergantung pada dapat dilaksanakan atau tidaknya setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal inilah yang menjadi ukuran apakah hukum itu benar-benar ada dan diterapkan secara konsekuen dan murni pada suatu negara hukum.

Upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan citra dan eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di masyarakat dalam hal pelaksanaan putusan atau eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan hal yang sangat menarik bagi penulis untuk melakukan penelitian secara normatif yaitu melalui tinjauan yuridis ketentuan tentang eksekusi di PERATUN sebagaimana yang diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 (*juridis historis*), dengan menitik beratkan pada faktor-faktor atau permasalahan yang mempengaruhi pihak Tergugat (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau Pemerintah) dalam melaksanakan ketentuan tentang pelaksanaan putusan (eksekusi) di PERATUN. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis mencoba mengangkat permasalahan tersebut dalam suatu penulisan hukum yang berjudul:

“KAJIAN NORMATIF EKSEKUSI ATAS PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA”.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam suatu penelitian hukum digunakan untuk memperjelas agar penelitian dapat dibahas lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan. Rumusan masalah merupakan acuan dalam penelitian agar hasilnya diharapkan sesuai dengan pokok permasalahan yang sedang dibahas. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah semua ketentuan pada Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat diterapkan dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apakah hambatan dalam eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu kegiatan penelitian pasti terdapat suatu tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberi arah untuk mengetahui suatu eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui dan menemukan ketentuan pada Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang dapat diterapkan atau tidak dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara.
 - b. Untuk mengetahui hambatan dalam eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk memperoleh data yang lengkap dan jelas sebagai bahan-bahan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti guna menyusun penulisan hukum sebagai salah satu persyaratan guna memperoleh gelar kesarjanaan di

bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

- b. Memperluas pengetahuan dan pemahaman aspek hukum dalam teori dan praktek, terutama di bidang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan keberadaan asas legalitas dalam sistem Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.
- c. Untuk memperluas pengetahuan dan wawasan penulis di bidang hukum serta pemahaman aspek hukum dalam teori dan praktek dalam bidang hukum khususnya eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian tentunya sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut. Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan penulisan hukum guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
 - b. Memberikan masukan pemikiran dan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara pada khususnya.
 - c. Untuk mendalami teori-teori yang telah penulis peroleh selama menjalani kuliah strata satu di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Manfaat Praktis
 - a. Dengan penulisan hukum ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat.

- b. Guna mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menetapkan ilmu yang diperoleh.
- c. Memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.
- d. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan atau sumbangan terhadap kemajuan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) ke depan agar lebih efektif melaksanakan peranannya sebagai kontrol yuridis terhadap tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2006: 35).

Adapun metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Mengacu pada judul dan perumusan masalah, maka penelitian ini termasuk ke dalam kategori penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya (Johnny Ibrahim, 2006: 57).

Penelitian hukum normatif memiliki definisi yang sama dengan penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*library based*) yang fokusnya pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder (Johnny Ibrahim, 2006: 57).

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis mempunyai sifat sebagai ilmu yang preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Sifat preskriptif keilmuan hukum ini merupakan sesuatu yang substansial di dalam ilmu hukum. Hal ini tidak akan mungkin dapat dipelajari oleh disiplin lain yang obyeknya juga hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2006: 22).

3. Pendekatan Hukum

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Oleh karena penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani untuk menelaah unsur filosofis adanya suatu peraturan perundang-undangan tertentu yang kemudian dapat disimpulkan ada atau tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2006: 93).

4. Jenis Data

Berkaitan dengan jenis penelitian yang dilakukan penulis yang merupakan penelitian normatif, maka jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, makalah, artikel, bahan-bahan dari internet, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Sumber Data

Sumber data adalah tempat di mana penelitian ini diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder. Namun, dalam bukunya Penelitian Hukum, Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa pada dasarnya dalam penelitian hukum yang digunakan adalah bahan hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini hanya buku pedoman dan peraturan perundang-undangan.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 141).

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, adapun yang penulis gunakan dalam bahan hukum primer adalah:

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

- 3) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum 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 (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 141).

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan hukum ini antara lain buku-buku yang terkait dalam penelitian ini, karya ilmiah, makalah, artikel dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah dengan pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, serta bagaimana bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan terhadap masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku (Johnny Ibrahim, 2006: 296).

Metode pengumpulan data ini berguna untuk mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat para ahli mengenai hal yang menjadi obyek penelitian seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan hal-hal yang perlu diteliti.

7. Teknik Analisis Data

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran

ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis baik menggunakan penalaran induksi, deduksi, maupun abduksi (Johnny Ibrahim, 2006: 297).

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penalaran deduksi dengan menginterpretasikan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.

F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai keseluruhan dari isi penulisan hukum, maka penulis membagi penulisan hukum ini menjadi 4 (empat) bab yang saling berkaitan dan berhubungan. Adapun sistematikanya dari penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, jadwal penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

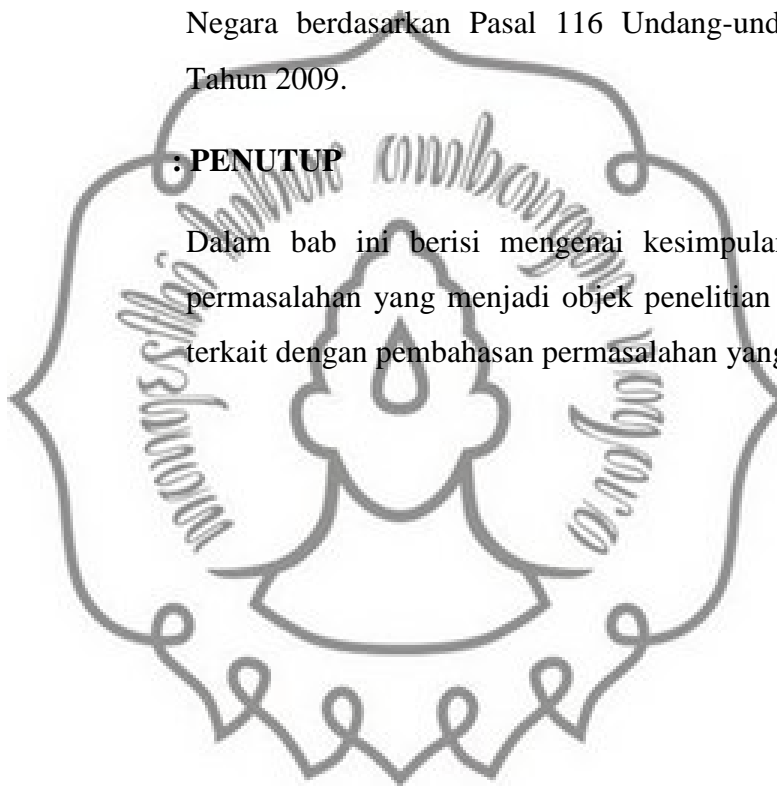
Dalam bab dua ini memuat dua (2) sub bab, yaitu kajian pustaka dan kerangka pemikiran. Kajian pustaka menguraikan tentang teori-teori yang melandasi penelitian hukum. Pada bab ini dibahas mengenai tinjauan umum ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara, tinjauan tentang putusan, macam-macam eksekusi dan pelaksanaannya dan tinjauan tentang eksekusi dan mekanismenya yang meliputi macam-macam eksekusi dan mekanisme pelaksanaannya.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan tentang sejauh mana Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat diterapkan dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan hambatan dalam eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini berisi mengenai kesimpulan dari jawaban permasalahan yang menjadi objek penelitian dan saran-saran terkait dengan pembahasan permasalahan yang diteliti.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan tentang Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) disebut juga pengadilan administrasi negara. PTUN lahir dan mulai bekerja melayani masyarakat pencari keadilan sejak 14 Januari Tahun 1991. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah pengadilan yang termuda di antara 4 (empat) lingkungan peradilan (Pengadilan Negeri; Pengadilan Militer; Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara). Indonesia sebagai negara hukum sudah lama mencita-citakan untuk membentuk pengadilan administrasi negara atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Rencana pembentukan tersebut dicantumkan baik dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang maupun Garis-Garis Besar Haluan Negara (Lintong O. Siahaan, 2005: xiii).

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

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

Batasan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai obyek gugatan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari definisi tersebut, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) didukung beberapa unsur mutlak. Menurut Zairin Harahap ada 5 (lima) unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yaitu: (Zairin Harahap, 2002: 67).

a. Penetapan tertulis.

Dalam penjelasan Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa suatu penetapan tertulis adalah terutama menunjuk kepada isi bukan bentuk (*form*). Persyaratan tertulis adalah semata untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karenanya sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis, yang penting apabila sudah jelas:

- 1) Badan atau pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya,
- 2) Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu,
- 3) Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).

c. Tindakan hukum Tata Usaha Negara.

Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum

Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.

d. Bersifat konkret, individual, final.

Bersifat konkret adalah obyek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.

Bersifat individual adalah Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan.

Bersifat final adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan itu sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final.

e. Memiliki akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 2 juga menentukan beberapa pengecualian untuk sejumlah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang tidak termasuk Obyek Sengketa Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Selain dari itu, Pasal 49 mengatur beberapa Keputusan Tata Usaha Negara tertentu juga dinyatakan bukan wewenang badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu keputusan yang dikeluarkan dalam waktu perang, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang keadaan mendesak untuk kepentingan umum yang berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembagian kompetensi antara empat lingkungan peradilan, menurut Philipus M. Hadjon berpegang pada prinsip-prinsip yang sudah digariskan oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 (sekarang Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009) tentang Kekuasaan Kehakiman (Philipus M. Hadjon, 1997: 116). Prinsip-prinsip pembagian kompetensi tersebut dijabarkan secara jelas dalam undang-undang yang mengatur empat lingkungan peradilan.

Kompetensi Badan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 4 berbunyi:

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

Pasal 5 ayat (1) berbunyi:

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh:

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

Pasal 47 berbunyi:

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

Peradilan Tata Usaha Negara bersifat membela kepentingan umum, kepentingan Negara, atau kepentingan pemerintahan. Dengan adanya Peradilan Tata Usaha Negara, makin lama makin aktif bekerja, maka sudah banyak ketimpangan dalam administratif yang digugat oleh warga masyarakat dan mendapat tindakan korektif sebagaimana diharapkan (Prajudi Atmosudirdjo, 1994: 144).

Ketimpangan-ketimpangan tersebut berupa kompetensi absolut yang diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara terbatas, sehingga dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat pencari keadilan. Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara adalah agar dapat mewujudkan pemerintah yang bersih dan beribawa (Soegiatno Tjakranegara, 2004: 29).

Beberapa asas-asas hukum administrasi yang menjadi karakteristik hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara di antaranya sebagai berikut:

- a. Asas Praduga *Rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*).

Asas praduga *rechtmatig* adalah gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat (Pasal 67 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986).

- b. Asas Pembuktian Bebas;
- c. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*);
- d. Asas Putusan Peradilan mempunyai kekuatan mengikat *Erga Omnes*.

Dengan berlandaskan pada fungsi asas-asas hukum tersebut, terhadap asas-asas hukum administrasi yang merupakan tempat bertumpunya norma-norma hukum administrasi, dapatlah dikatakan bahwa (Mochtar kusumahatmadja, 1996: 50):

- a. Asas-asas hukum administrasi akan memberikan arah dalam “*positiveringsarbeid*” oleh pembentukan undang-undang (*wetgever*) maupun organ pemerintahan (*bestuursorganen*).

- b. Asas hukum administrasi akan memberikan pedoman bagi “*administrative rechter*” dalam melakukan interpretasi hukum guna menjamin ketepatan menentukan putusan hakim.
- c. Asas hukum administrasi memberikan tuntutan pada warga masyarakat khususnya akademisi hukum administrasi melalui pemikiran-pemikiran dan pembuatan peraturan perundang-undangan maupun hakim administrasi dalam melakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan.

Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) (Prajudi Atmosudirdjo, 1994: 154).

Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi masyarakat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketenteraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya, demi mewujudkannya pemerintahan yang bersih dan beribawa dalam kaitan Negara berdasarkan Pancasila khususnya di peradilan (Sjachran Basah, 1985: 154).

2. Tinjauan tentang Putusan dan Pelaksanaannya.

Putusan adalah hakikat peradilan, inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan, memuat penyelesaian perkara yang sejak proses bermula telah membebani pihak-pihak. Dari rangkaian proses peradilan tidak satupun di luar putusan peradilan yang dapat menentukan hak suatu pihak dan beban kewajiban pada pihak lain, sah tidaknya suatu tindakan menurut hukum dan meletakkan kewajiban untuk dilaksanakan oleh pihak dalam perkara. Di antara proses peradilan hanya putusan yang menimbulkan konsekuensi krusial kepada para pihak.

Pada pokoknya pelaksanaan putusan (*executie*) adalah cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh alat-alat kekuasaan negara guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi substansi putusan dalam waktu yang ditentukan (Supomo, R, 1984: 105). Ketentuan Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 membatasi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang relevan dengan pelaksanaan, yaitu putusan yang telah diterima oleh para pihak atau tidak diajukan lagi upaya hukum banding atau kasasi. Namun ada kalangan yang berpendapat bahwa ketentuan ini terlalu sempit karena penetapan penundaan pelaksanaan keputusan pemerintah ada kalanya juga perlu dilaksanakan, apabila penetapan tersebut diabaikan oleh pihak yang dituju.

Putusan hakim menurut Sudikno Mertodikusumo adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak (Sudikno Mertodikusumo, 1988: 167).

Memperhatikan batasan putusan peradilan, dihubungkan dengan batasan sengketa administrasi dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu sengketa administrasi atau Tata Usaha Negara (TUN) berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah sengketa yang timbul dalam sengketa Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dapat disimpulkan bahwa putusan badan peradilan administrasi adalah pernyataan oleh hakim peradilan yang berwenang memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi antara orang atau badan hukum perdata dengan pemerintah, diucapkan pada sidang terbuka untuk umum.

Dipandang dari isinya, putusan dapat dikualifikasikan kepada putusan *declaratoir*, putusan *constitutief*, dan putusan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* berisi pernyataan terhadap keadaan hukum yang sudah ada dan tidak menimbulkan keadaan hukum baru. Putusan yang bersifat *constitutief* adalah putusan yang menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum lama, begitu putusan berkekuatan hukum tetap maka sudah terjadi keadaan hukum baru. Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman atau kewajiban melaksanakan sesuatu.

Pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) ada kalanya putusan yang bersifat *condemnatoir* dapat juga merupakan keputusan *constitutief*. Pernyataan batal atau tidak sah suatu keputusan bersifat *ex tunc* hanya bersifat *declaratoir*. Putusan yang bersifat *constitutief* misalnya putusan pembebanan pembayaran ganti rugi, pembebanan melaksanakan rehabilitasi dan penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang berakibat tertundanya keberlakuan suatu keputusan pemerintah untuk sementara. Putusan yang bersifat *constitutief* walaupun menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum lama namun tidak langsung dapat terlaksana dan memerlukan putusan penghukuman sebagai tindak lanjut agar materi putusan *constitutief* menjadi nyata. Oleh karena itu yang relevan untuk yang dilaksanakan adalah putusan yang bersifat *condemnatoir*.

Apabila dihubungkan dengan bentuk putusan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, maka putusan yang bersifat *condemnatoir* mencakup:

- a. Kewajiban mencabut keputusan administrasi yang telah dinyatakan batal (Pasal 97 ayat (9) huruf a);
- b. Kewajiban mencabut keputusan administrasi dan menerbitkan keputusan pengganti (Pasal 97 ayat (9) huruf b);
- c. Kewajiban menerbitkan keputusan dalam hal obyek sengketa keputusan fiktif negatif (Pasal 97 ayat (9) huruf c);

- d. Kewajiban membayar ganti rugi (Pasal 97 ayat (10));
- e. Kewajiban melaksanakan rehabilitasi dan membayar kompensasi dalam sengketa kepegawaian (Pasal 97 ayat (11)).

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat dikualifikasi kepada 4 (empat) kategori, yaitu: (Irfan Fachruddin, 2009: 3)

a. Putusan Pokok

Putusan Pokok yaitu pernyataan batal atau tidak sah keputusan administrasi negara yang disengketakan (tuntutan berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004).

b. Putusan Tambahan

Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan. Kewajiban tersebut berupa:

- 1) Pencabutan keputusan administrasi negara yang bersangkutan;
- 2) Pencabutan keputusan administrasi yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan baru;
- 3) Penerbitan keputusan dalam hal obyek gugatan keputusan fiktif negatif.

c. Putuan Remedial (pemulihan)

Putusan Remedial yaitu untuk memulihkan akibat yang telah ditimbulkan oleh keputusan pemerintah yang dinyatakan batal atau tidak sah, berupa ganti rugi dan rehabilitasi.

d. Putusan Penguat (pengefektifan)

Putusan Penguat yaitu putusan sebagai alat pemaksa, supaya putusan yang bersifat kondemnatoir dapat terlaksana, yaitu:

- 1) Kewajiban pembayaran sejumlah uang paksa;
- 2) Penjatuhan sanksi administratif;
- 3) Perintah mengumumkan pejabat yang tidak melaksanakan putusan pada media massa cetak;
- 4) Mengajukan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan;
- 5) Mengajukan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pilar dari negara hukum. Di satu sisi, ia mempunyai peranan yang penting yaitu sebagai lembaga kontrol (pengawasan) terhadap tindakan pejabat Tata Usaha Negara supaya tetap berada dalam jalur hukum. Pada sisi lain, ia sebagai wadah melindungi hak individu dan warga masyarakat dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagai lembaga pengawas (*judicial control*), ciri-ciri yang melekat pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

- a. Pengawasan yang dilakukan bersifat "*external control*", karena ia merupakan lembaga yang berada di luar kekuasaan pemerintahan;
- b. Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut "*control a posteriori*", karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol;
- c. Pengawasan itu bertitik tolak pada segi "*legalitas*", karena hanya menilai dari segi hukumnya saja (*rechmatigheid*) (Paulus Effendie Lotulung, 1986: 17).

Fungsi pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara memang sulit dilepaskan dengan fungsi perlindungan hukum bagi masyarakat (individu-individu), sebab seolah-olah fungsi individu di depan pengadilan berada pada pihak yang lebih lemah. Tolak ukur bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara adalah Pasal 1 ayat (9)

dan ayat (10) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 mengenai pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan sengketa Tata Usaha Negara, serta Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Berlaku (AUPB) (sering disebut pasal “payung” diantara pasal-pasal lain).

Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh PERATUN memiliki karakteristik yang berbeda apabila dibandingkan dengan bentuk kontrol lainnya terhadap Pemerintah, yaitu misalnya yang dilakukan oleh instansi intern Pemerintah sendiri (*internal control*), ataupun kontrol yang dilakukan oleh badan-badan perwakilan rakyat (*legislative control* atau *political control*), dan lain-lain bentuk kontrol seperti halnya *social control*, *media control* dan sebagainya. PERATUN mempunyai peranan sebagai suatu bentuk *Judicial control* atau pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan peradilan.

Sebagai lembaga *judicial control*, PERATUN menunjukkan ciri karakteristik sebagai suatu *external control*, yang bersifat represif dan pada dasarnya ia hanya menilai segi legalitas saja dari tindakan-tindakan hukum Pemerintah dalam bidang hukum publik, khususnya mengenai Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya.

Sifat hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara secara prinsipal adalah berbeda dengan hukum acara perdata, di samping itu harus juga disadari bahwa suatu *judicial control* terhadap Pemerintah (eksekusi), secara teoritis memang mengandung keterbatasan-keterbatasan, hal mana disebabkan terutama karena pengawasan yang termasuk dalam *judicial control* itu memang mempunyai ciri-ciri yang menunjukkan adanya keterbatasan, yaitu:

- a. Bersifat *external control*;
- b. Bersifat represif;

- c. Hanya mengontrol segi legalitasnya saja, dan pada prinsipnya tidak boleh menilai segi oppurtunitas (*doelmatigheid*) dari tindakan pemerintah.

3. Tinjauan tentang Eksekusi, Macam-macam Eksekusi dan Mekanisme Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.

a. Pengertian Eksekusi.

Eksekusi adalah aturan tentang cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh perlengkapan negara guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi isi putusan dalam waktu yang ditentukan (R. Supomo, 1984: 105).

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

Hal-hal yang berkaitan dengan eksekusi adalah pembatalan Surat Keputusan yang diikuti dengan rehabilitasi, sanksi administratif dan eksekusi putusan untuk membayar sejumlah uang (*dwangsom*).

b. Macam-macam Eksekusi.

1) Eksekusi Otomatis.

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

waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 ayat (1) ketentuan waktu 14 (empat belas) hari diubah menjadi 14 (empat belas) hari kerja.

Putusan yang mewajibkan kepada pejabat atau badan pemerintah untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada dasarnya memerlukan pelaksanaan. Namun Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 memberikan penyelesaian secara otomatis, yaitu apabila dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan kepada pihak tergugat dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dinyatakan batal tersebut, maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum tetap lagi. Penyelesaian otomatis ini dipertahankan oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Akan tetapi ketentuan waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan obyek sengketa, maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 diubah menjadi “setelah 60 (enam puluh) hari kerja diterima”, tergugat tidak melaksanakan pencabutan KTUN yang bersangkutan maka obyek yang disengketakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

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

2) Eksekusi Hierarkis.

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

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

Unsur eksekusi hierarkis kembali muncul dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, pada Pasal 116 ayat (6). Ketua Pengadilan diharuskan untuk mengajukan hal ketidaktaatan pejabat tergugat atau termohon eksekusi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan. Di samping itu juga mengajukannya kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

3) Eksekusi Upaya Paksa.

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

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

Ditentukan pada ayat (3) pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan menerbitkan KTUN yang baru atau menerbitkan KTUN dalam hal obyek gugatan fiktif negatif dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan sejak putusan disampaikan kepada pihak tergugat (menurut Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, 90 (Sembilan puluh) hari kerja sejak diterima) dan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama agar memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Perubahan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 pada dasarnya tidak mengubah cara upaya paksa ini.

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

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

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

1) Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Ketentuan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur pada Bagian Kelima mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 119.

Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa: “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

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

- (1) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- (4) Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan Hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan.
- (5) Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- (6) Dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dikenal ada 2 (dua) jenis eksekusi putusan, yaitu: eksekusi putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 97 ayat (9) Sub a, yakni (a) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang

bersangkutan, dan eksekusi putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) Sub b dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

- a) Mekanisme Eksekusi melalui Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersangkutan (Disengketakan).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi kewajiban Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara kepada Tergugat, maka diterapkanlah eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Philipus M. Hadjon menyebut mekanisme eksekusi ini sebagai eksekusi otomatis (Paulus Effendie Lotulung, 2004: 269).

Dikatakan otomatis oleh karena apabila dikaitkan dengan prinsip keabsahan (*rechtmatigheid*) tindakan Pemerintah, dalam hal ini Keputusan Tata Usaha Negara di mana prinsip tersebut terkait dengan batas kepatuhan kepada hukum, maka keputusan hukum yang tidak sah, dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan mengikat dan dengan demikian tidak ada kewajiban untuk memenuhi keputusan yang tidak sah dan dengan demikian pula tidak perlu adanya eksekusi putusan, kecuali yang menyangkut kewajiban tertentu yang harus dilaksanakan sehubungan dengan dinyatakan tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara (Philipus M. Hadjon, 2000: 3-4).

b) Mekanisme Eksekusi Melalui Instansi Atasan.

Mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Instansi Atasan diterapkan apabila adanya putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10), yakni Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi, dan Pasal 97 ayat (11), dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi, maka diterapkanlah ketentuan eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana tersebut dalam amar putusan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi ternyata setelah 3 (tiga) bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dipenuhi, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang berwenang agar pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

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

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

Campur tangan Presiden dalam eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memang diperlukan mengingat eksekusi pada Pengadilan tersebut tidaklah semudah dalam eksekusi putusan badan Peradilan Umum (perdata maupun pidana). Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab terhadap pembinaan Pegawai Negeri atau Aparatur Pemerintahan, tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum yang kita anut (Rozali Abdullah, 1992: 81-82).

2) **Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004.**

Pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 diatur pada Pasal 116, khususnya yang bertalian dengan amar putusan yang berisi kewajiban pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan penerbitan Keputusan Tata Usaha yang baru, dan amar putusan yang berisi kewajiban penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

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

- (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif.
- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Dalam ketentuan Pasal 116 ayat (4) disebutkan sanksi pembayaran uang paksa dan sanksi administratif. Berkaitan dengan pengertian sanksi tersebut, P. de Haan mengemukakan sanksi merupakan penerapan alat kekuasaan (*machtsmiddelen*) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi. Ciri khas penegakan hukum adalah paksaan (*dwang*). Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah refresif untuk melaksanakan kepatuhan. Penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi (Philipus M. Hadjon, 1996: 337).

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan Tata Usaha Negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh Tata Usaha Negara (dalam hal dimaksud diperlukan). Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Bagi pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas, antara lain (Philipus M. Hadjon, 1995: 245):

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

Mengenai hakikat dari jenis-jenis sanksi administrasi tersebut, Philipus M. Hadjon jauh menjelaskan:

- a) Paksaan nyata (*bestuursdwang*)
Paksaan nyata dirumuskan sebagai tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (*Pasal 6.2.1 AWB : Algemene Wet Bestuursrecht*).
- b) Uang paksa (*dwangsom*)
Uang paksa dikenakan sebagai alternatif untuk paksaan nyata.
- c) Denda administrasi

Denda administrasi lebih bersifat “*condemnatoir*” daripada sifat “*reparatoir*”. Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wewenang untuk itu. Juga ketentuan tentang maksimum denda yang dapat diterapkan.

- d) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan
Pencabutan sebagai sanksi administrasi merupakan wewenang yang melekat pada wewenang menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara. Sifat pencabutan sebagai sanksi, bisa *reparatoir*, bisa juga *condemnatoir*.
- e) Uang jaminan
Uang jaminan berkenaan dengan suatu keputusan yang menguntungkan, misalnya izin. Uang jaminan dapat merupakan syarat bagi suatu izin dan uang jaminan itu dinyatakan hilang apabila syarat yang diwajibkan dalam pemberian izin ternyata tidak dipenuhi. Dikaitkan dengan suatu keputusan yang menguntungkan (pemberian izin misalnya). Uang jaminan bersifat preventif sedangkan dikaitkan dengan kompensasi kerugian, sifatnya “*reparatoir*” dan dikaitkan dengan paksaan sifatnya “*condemnatoir*”.
- f) Bentuk-bentuk lain atau khusus
Bentuk lain atau khusus sanksi administrasi misalnya peringatan, atau mengumumkan nama pelanggar.

Menyimak hakikat dari keenam jenis sanksi administrasi di atas, dengan mengacu pada konsep penegakan hukum administrasi, maka dapatlah dikemukakan bahwa sanksi administrasi merupakan instrument penegakan hukum administrasi yang dilakukan oleh organ atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif)

sebagai pelaksana perundang-undangan bidang hukum administrasi tanpa harus melalui proses peradilan (*parate executie*).

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya melaksanakan fungsi yudisiil, karenanya teknis eksekusi putusan berupa penerapan sanksi administrasi dalam praktek dilakukan oleh organ atau pejabat pemerintahan yang mempunyai wewenang untuk menerapkan sanksi administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (atau peraturan dasarnya).

3) **Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.**

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

Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara selengkapnya berbunyi:

- (1) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
- (2) Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

- (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif.
- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (6) Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
- (7) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

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

Adapun perbandingan mekanisme pelaksanaan eksekusi menurut Pasal 116 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dapat digambarkan dalam table sebagai berikut:

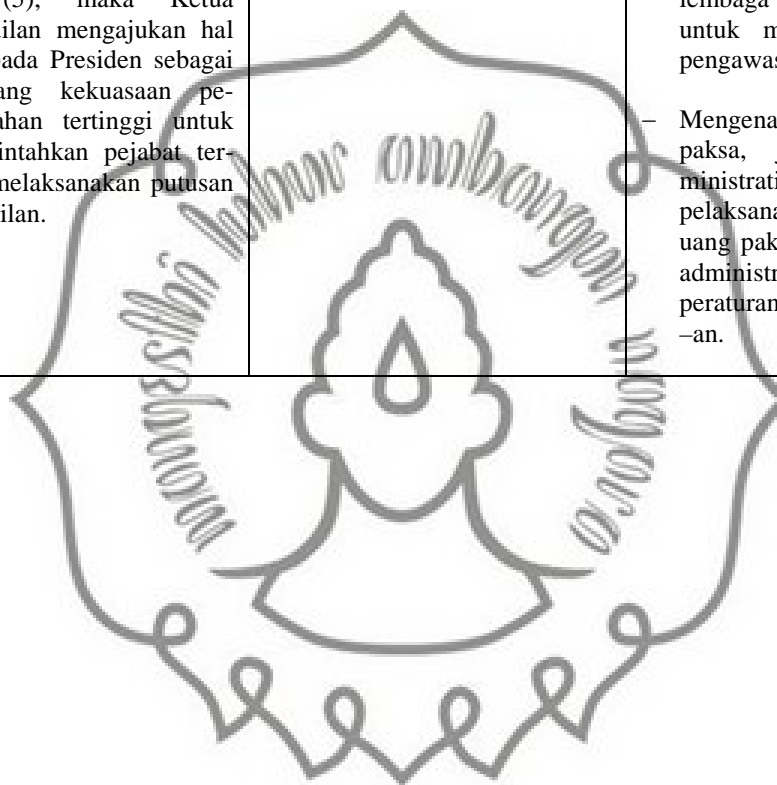
Tabel 1

Perbandingan Eksekusi

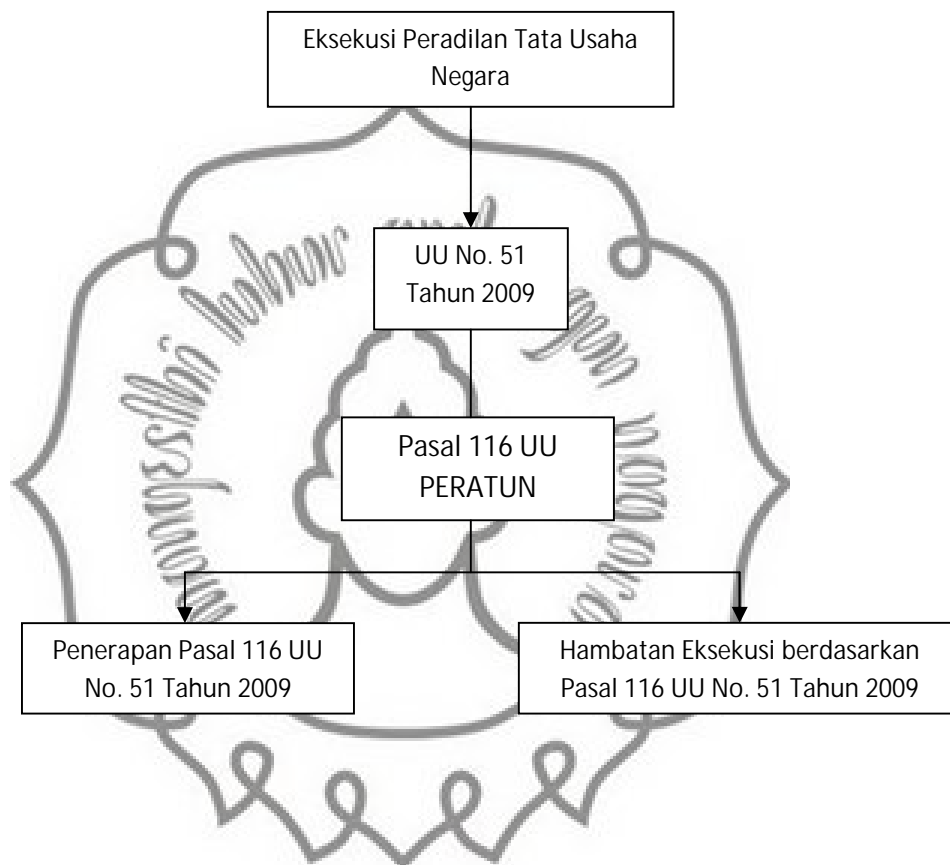
Menurut Ketentuan Pasal 116 Undang-undang PERATUN

| Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 | Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 | Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Salinan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat selambatnya dalam waktu 14 hari; - Setelah 4 bulan sejak putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum <u>dikirimkan</u>, dalam hal Tergugat ditetapkan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi; - Apabila Tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, ternyata setelah 3 bulan kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar memerintahkan Tergugat melaksanakan putusan; - Jika Tergugat tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan Tergugat menurut jenjang jabatan; - Dalam waktu 2 bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan, instansi atasan, harus sudah | <ul style="list-style-type: none"> - Sama dengan mekanisme sebagaimana ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986; - Dalam hal Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, terhadap pejabat bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa atau sanksi administratif; - Bila upaya paksa atau sanksi administrasi juga tidak dilaksanakan, maka pejabat yang tidak melaksanakan putusan diumumkan pada media massa cetak setempat. | <ul style="list-style-type: none"> - ayat (1) sama dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004; - Setelah 60 hari kerja sejak putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap <u>diterima</u>, dalam hal Tergugat ditetapkan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi; - Apabila tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, ternyata setelah 90 hari kerja kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar memerintahkan Tergugat melaksanakan putusan; - Jika Tergugat tetap tidak mau melaksanakannya, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif; - Bila upaya paksa atau sanksi administrasi juga tidak dilaksanakan, maka di- |

| | | |
|---|--|---|
| <p>memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut;</p> <p>– Dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan.</p> | | <p>umumkan pada media massa cetak setempat;</p> <p>– Selain itu, ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan;</p> <p>– Mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undang-an.</p> |
|---|--|---|



B. Kerangka Pemikiran

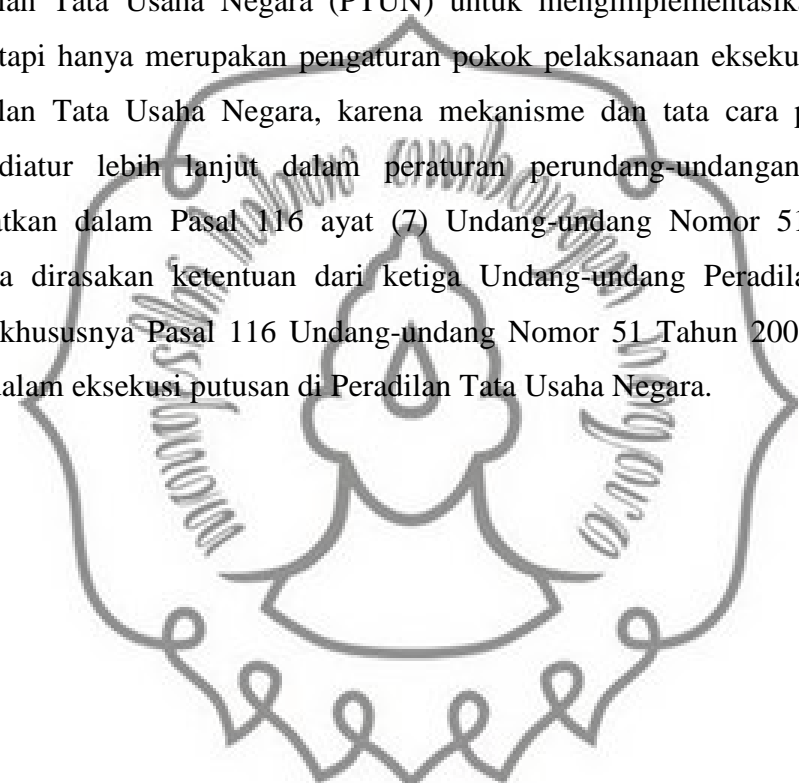


Keterangan:

Praktek penyelenggaraan pelaksanaan hukum berupa eksekusi di lapangan yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

Pada penelitian ini, penulis membatasi pada penelitian dari faktor hukumnya yaitu ketentuan atau mekanisme eksekusi yang diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tidak meneliti contoh-contoh kasus dan putusan pengadilan.

Secara yuridis formal telah memberikan kekuatan atau upaya pemaksa bagi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengimplementasikan putusannya. Akan tetapi hanya merupakan pengaturan pokok pelaksanaan eksekusi atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, karena mekanisme dan tata cara pelaksanaannya belum diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 116 ayat (7) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Sehingga dirasakan ketentuan dari ketiga Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 masih belum efektif dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara.





BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Eksekusi dalam ketentuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut terdapat ketentuan tambahan dari Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu mengenai dimuatnya ketentuan hari kerja (tidak lagi hari kalender), pelaporan kepada Presiden dan lembaga perwakilan rakyat bagi Pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara serta pengaturan atau teknis pelaksanaan sanksi akan diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme eksekusi yang diatur pada Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dalam hal putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi kewajiban Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara kepada Tergugat, diterapkan eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu 60 (enam puluh) hari kerja (dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu empat bulan) setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) diterima, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Sedangkan dalam Pasal 116 ayat (3) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan dalam hal Tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, dan kemudian 90 (Sembilan puluh) hari kerja (sebelumnya dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu tiga bulan) ternyata kewajiban itu tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan tersebut.

Penyebutan kata “diterima” Tergugat (sebelumnya dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tertulis “dikirimkan”) menimbulkan implikasi teknis harus dapat dibuktikannya salinan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap telah diterima pihak Tergugat, melalui prosedur pengiriman surat tercatat (Pasal 116 ayat (1) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).

Dengan demikian ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan penyampaian panggilan dengan cara mengirim “surat tercatat” sampai dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 masih tetap berlaku.

Apabila cara penyampaian surat ini masih tetap mengikat secara mutlak, maka teknis pelaksanaan tugas Juru Sita di Pengadilan Tata Usaha Negara hanya sebagai “kurir” membawa surat panggilan atau surat pemberitahuan (penyampaian pemberitahuan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap) dari Kantor Pengadilan ke Kantor Pos.

Selama ini yang sering menjadi persoalan mengenai pengiriman surat panggilan atau pemberitahuan adalah berkaitan dengan persolan kepastian hukum terutama mengenai kapan pihak yang dipanggil atau diberitahu tersebut dianggap telah menerima panggilan atau pemberitahuan. Kerja sama dengan instansi Kantor Pos juga tidak membawa solusi penyelesaian, karena hingga sekarang petugas Kantor Pos tidak selalu mengembalikan resi pemanggilan atau pemberitahuan. Kalaupun resi pemanggilan atau pemberitahuan dikembalikan ke Pengadilan pihak yang dipanggil atau diberitahu juga masih berdalih bahwa dia tidak pernah menerima surat panggilan atau pemberitahuan apalagi menandatangani resi surat.

Cara penyampaian surat seperti ini apabila berlanjut terus, akan lunturlah kepastian hukum, karena pihak yang dipanggil atau diberitahu selalu berlindung di balik alasannya masing-masing yang bertumpu pada dalih belum menerima surat panggilan atau pemberitahuan. Hal itu berakibat tidak jelasnya tahapan-

tahapan proses yang ditentukan dalam undang-undang, misalnya antara lain tenggang waktu dalam hal melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.

Selanjutnya penerapan sanksi pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administrasi serta pengumuman di media massa cetak bagi Tergugat atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak bersedia melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009) masih dipertahankan serta dipertegas lebih lanjut dalam ayat (6) dan ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, yaitu sebagai berikut:

ayat (6): Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

ayat (7): ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat (Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009), diterapkan apabila adanya putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10): kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi, dan Pasal 97 ayat (11): dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Dari mekanisme eksekusi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut Maftuh Effendi, berpendapat: Upaya paksa (*dwangsom*) dan sanksi administratif masih tidak dapat berlaku secara efektif. Pasal 116 ada beberapa perubahan tetapi tidak membawa implikasi apapun, ketentuan eksekusi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 muncul lagi tetapi tidak berjenjang melainkan langsung ke Presiden. Mengenai pengajuan kepada Presiden, saat ini ada arogansi terhadap pusat sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, misalnya dalam pemberhentian perangkat desa tidak ada hubungan langsung antara mereka dengan Presiden. Dalam pengaturan lebih lanjut dibuat dalam peraturan perundang-undangan, kemungkinan ada dua: 1) peraturan perundang-undangan akan dibuat oleh eksekutif; 2) atau sampai Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 ini diubah kembali tidak ada tindak lanjutnya (pasal blanko). Dengan adanya ketentuan ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi terikat di mana sebelumnya hakim dalam praktek dapat menerapkan sendiri pembebanan uang paksa kepada Tergugat (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang).

Campur tangan Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat dalam eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memang diperlukan mengingat eksekusi pada Peradilan Tata Usaha Negara tidaklah semudah dalam eksekusi putusan badan Peradilan Umum (perdata maupun pidana).

Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggungjawab terhadap pembinaan Pegawai Negeri atau Aparatur Pemerintahan, tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum yang kita anut.

Lembaga Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang menerima laporan pertanggungjawaban tugas Pejabat yang bukan Pegawai Negeri Sipil atau dengan kata lain Pejabat Politik seperti Bupati, Walikota, Gubernur dan Presiden. Dengan dicantumkannya ketentuan pelaporan kepada Lembaga Perwakilan

Rakyat dalam menjalankan fungsi pengawasan, maka terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bukan PNS atau Pejabat politik apabila tidak melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikenakan sanksi administratif.

Selanjutnya terhadap perubahan Undang-undang PERATUN ini, Agus Budi Susilo, berpendapat sebagai berikut: Meskipun ada eksekusi hirarkhis (diajukan langsung kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan atau eksekutif) dan eksekusi politis (melalui DPR), hal inipun masih dirasa belum efektif karena belum adanya batasan waktu kapan seorang Presiden harus segera melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, kalau diajukan ke DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, apa saja yang menjadi kriterianya. Jadi untuk efektifitas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dimasa yang akan datang, harus ada sanksi pidana seperti di Negara Turki dan Mesir serta sanksi administrasi pencopotan jabatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang).

Perubahan kedua terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, dalam hal ini ketentuan Pasal 116 telah terjadi perubahan yang cukup berarti di bidang penegakan hukum administrasi, terutama dengan tercantumnya pelaporan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan lembaga perwakilan rakyat dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pejabat politik.

Perubahan tersebut secara yuridis formal telah memberi kekuatan atau upaya pemaksa bagi Pengadilan untuk merealisasikan putusannya. Akan tetapi ketentuan tersebut, baru merupakan landasan atau prinsip-prinsip pokok, karena mekanisme pengaturannya masih belum jelas atau masih harus menunggu pengaturan lebih lanjut dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai mekanisme dan tata cara pelaksanaannya (lihat ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).

Hal ini tergantung dari kemauan pihak pemerintah atau eksekutif untuk segera menerbitkan ketentuan mengenai mekanisme dan tata cara pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif tersebut, jangan sampai hanya merupakan ketentuan kosong yang tidak dapat dilaksanakan, karena tidak atau belum juga diterbitkannya peraturan perundang-undangan itu.

Adanya pengaturan lebih lanjut yang tertuang dalam ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, mengakibatkan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi terikat dan tidak bebas lagi untuk menemukan dan menciptakan hukum atau mengambil langkah-langkah inovatif melalui pertimbangan putusannya sesuai dengan perkembangan hukum dan rasa keadilan.

Di samping itu dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak tercantum ketentuan mengenai kewajiban penggugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara bilamana putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) tidak direalisir atau tidak dilaksanakan oleh Tergugat. Begitu juga sebaliknya tidak ada ketentuan dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang mewajibkan Tergugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tentang sudah direalisirnya putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2).

Tidak tercantumnya ketentuan tersebut dalam Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat mempersulit Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengetahui dan mengawasi putusan yang berisi kewajiban pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan sebagaimana dirumuskan pada Pasal 97 ayat (9) sub a.

Beberapa permasalahan dalam implementasi Pasal 16 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut dapat timbul dan harus dipecahkan jalan keluarnya, meskipun adanya revisi Pasal 116 dapat dikatakan merupakan

kemajuan dalam pengembangan kepastian hukum bagi pelaksanaan (eksekusi) suatu Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Husban, pemecahannya bisa dimulai dengan memberdayakan fungsi dan tugas Juru Sita untuk menyampaikan surat pemberitahuan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap secara langsung kepada Tergugat guna kepastian hukum kapan diterimanya pemberitahuan tersebut dan pemerintah harus segera menerbitkan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara dan pelaksanaan pembayaran uang paksa atau sanksi administrasi (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang).

B. Hambatan dalam eksekusi atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.

Dari penelitian yang telah dilakukan terhadap ketentuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, eksekusi atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara seringkali terhambat disebabkan oleh beberapa hal, yang antara lain adalah:

1. Amar putusan,
2. Hambatan eksekusi putusan disebabkan Pejabat Tata Usaha adalah Kepala Daerah yang kedudukannya sebagai Pejabat Politik,
3. Hambatan eksekusi putusan disebabkan Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat adalah Pejabat yang menerima kewenangan delegasi semu.

1. Hambatan Eksekusi Putusan Disebabkan Amar Putusan.

Amar atau diktum adalah upaya dalam musyawarah hakim yang diputuskan secara final oleh Pengadilan. Diktum merupakan putusan Pengadilan yang sebenarnya dianggap sebagai titik akhir terpenting bagi para pihak yang bersengketa. Pada diktum inilah letak kulminasi dari seluruh

proses persidangan yang telah berjalan. Amar atau diktum putusan merupakan jawaban terhadap petitum dari gugatan Penggugat.

Isi atau amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, pada intinya adalah:

- a. Gugatan dinyatakan ditolak,
- b. Gugatan dikabulkan,
- c. Gugatan tidak diterima,
- d. Gugatan gugur.

Hal gugatan dikabulkan, hakim dapat membebankan suatu kewajiban kepada Tergugat. Kewajiban yang dibebankan dan akan direalisasikan atau dilaksanakan oleh Tergugat atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah:

- a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 97 ayat (9) huruf a),
- b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara dan Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara baru (Pasal 97 ayat (9) huruf b),
- c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3 (Pasal 97 ayat (9) huruf c),
- d. Dapat disertai pembebanan ganti rugi dan dalam sengketa kepegawaian disertai kewajiban rehabilitasi dan kompensasi.

Berdasarkan pada uraian tersebut, maka amar putusan pada Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengabulkan gugatan hanya dibatasi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (8) sampai dengan ayat (10) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Mengabulkan gugatan penggugat sebagian atau seluruhnya;
- b. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara (menyebutkan Keputusan Tata Usaha Negara) yang dikeluarkan Tergugat;
- c. Mewajibkan Tergugat (menyebutkan kewajiban yang dibebankan kepada Tergugat);
- d. Menghukum Tergugat membayar biaya perkara.

Menurut Husban, kesalahan dalam amar putusan dilakukan oleh hakim dalam menetapkan amar putusan yang mengabulkan gugatan keluar dari apa yang telah ditentukan dalam Pasal 97 ayat (8) sampai dengan ayat (10) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, sehingga sulit untuk dilakukannya pelaksanaan eksekusi (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang).

2. Hambatan Eksekusi Putusan Disebabkan Pejabat Tata Usaha Negara adalah Kepala Daerah yang Kedudukannya Sebagai Pejabat Politik.

Kepala Daerah bukanlah jabatan karier, oleh karena itu terhadap kepala daerah tidak berlaku ketentuan hukum disiplin yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hubungan hirarkis efektif apabila berkaitan dengan pengenaan sanksi dalam hubungan hirarkis. Sebagai pejabat politik, seharusnya pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga kontrol untuk dikenakan sanksi.

Dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ketentuan pelaporan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam rangka fungsi pengawasan telah dicantumkan, akan tetapi permasalahannya tidak selesai sampai di situ, bagaimana bila pejabat politik tersebut masih tidak melaksanakan putusan. Oleh karena itu agar lebih efektif putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap pejabat politik ini dilaksanakan, teknis pelaksanaan dan tata cara sanksi administrasi apa saja yang diberikan harus segera diterbitkan dalam peraturan perundang-undangan.

3. Hambatan Eksekusi Putusan Disebabkan Pejabat Tata Usaha Negara yang Digugat Adalah Pejabat yang Menerima Kewenangan Delegasi Semu.

Pasal 1 ayat (12) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menentukan bahwa: Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Sejak diterapkannya otonomi daerah, seorang Kepala Dinas dalam menandatangani suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tidak lagi atas nama Kepala Daerah tetapi langsung Kepala Dinas yang bersangkutan. Dengan demikian apabila terjadi sengketa Tata Usaha Negara, yang menjadi tergugat adalah Kepala Dinas yang bersangkutan. Andaikata gugatan dikabulkan, mungkinkah Kepala Dinas yang bersangkutan melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa persetujuan Kepala Daerah. Hal inilah yang dimaksud dengan delegasi semu dalam hubungan antara Kepala Daerah dan Kepala Dinas. Delegasi semu itu pun merupakan salah satu hambatan selama ini dalam pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Pejabat Tata Usaha Negara Daerah, khususnya Kepala Dinas.

Setelah disahkannya Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi yang menerima laporan ketidaktaatan Tergugat melaksanakan putusan dapat memerintahkan Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga diharapkan kendala yang menjadi penghambat pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dapat diatasi.

Dari penulisan segi faktor hukum, maka terlihat jelas dalam praktek penerapan hukum pada ketentuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun

2009 di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan karena aturan yang ditentukan secara normatif itu sendiri tidak jelas atau masih belum lengkap, karena masih harus dan diperlukannya peraturan pelaksana lebih lanjut (lihat dalam ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).

Selain itu faktor penegakan hukumnya dalam hal ini Hakim juga memainkan peranan penting, apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, tetapi kualitas Hakim kurang baik, pastilah dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan. Masalah peningkatan mutu dan kualitas merupakan salah satu kendala yang dialami diberbagai lembaga, tetapi khusus bagi aparat yang melaksanakan tugas wewenangnya menyangkut hak pencari keadilan (dalam hal ini Hakim melalui putusannya) seharusnya mendapat perhatian penting.

Budaya hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara juga turut mempengaruhi, karena pejabat itu sendiri tidak mempunyai kesadaran hukum untuk merealisasi atau melaksanakan kewajiban yang diperintahkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, padahal ia harus memiliki perikelakuan baik dan taat hukum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang bagi seorang Pejabat Pemerintah.

Hal yang perlu dicatat adalah Pengadilan Tata Usaha Negara bukanlah suatu lembaga peradilan yang dibentuk dan berfungsi untuk menghukum Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat, tetapi berfungsi sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menguji keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Berbeda halnya dalam pelaksanaan eksekusi pada sengketa perdata di mana Pengadilan dalam hal pelaksanaan eksekusi putusan perdata sifatnya lebih aktif dan dominan yang kadang-kadang dapat dilaksanakan dengan cara paksa dengan bantuan aparat keamanan jika pihak yang kalah tidak melakukan isi putusan secara sukarela.

Hal tersebut, akan sangat berbeda jika saja Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mau tunduk dan tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dikategorikan sebagai delik pidana, sehingga seorang Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak tunduk terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dapat dinyatakan sebagai perbuatan pidana.

Sebagai salah satu pilar negara hukum, Peradilan Tata Usaha Negara menjalankan peran sebagai lembaga kontrol (*external control*) terhadap sikap tindak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, akan tetapi apabila pejabat itu sendiri tidak mau mengindahkan atau mematuhi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena lebih mempertahankan arogansinya maka jelas sekali merupakan hambatan atau kendala yang besar atas eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada akhirnya kewibawaan suatu Pengadilan Tata Usaha Negara terletak pada para Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri untuk secara sukarela dan sadar mentati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan dalam kematangan yang demikian itulah pengawasan dari segi hukum (*judicial control*) dapat terlaksana dengan efektif, dan dengan demikian pula dapat menjamin kepastian hukum dari segi perlindungan hukum bagi rakyat dikaitkan dengan hakikat dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

BAB IV

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Ketentuan pada Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat diterapkan dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara:

Bahwa tidak semua ketentuan pada Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dapat diterapkan dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara, hal ini dikarenakan pada ayat (7) Pasal 116 menegaskan: Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian hakim menjadi terikat dalam menjatuhkan sanksi pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administrasi.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusannya dapat membebaskan uang paksa kepada Tergugat apabila lalai atau tidak patuh pada putusan yang berkekuatan hukum tetap, akan tetapi karena teknis pelaksanaan mengenai uang paksa dan/ atau sanksi administratif yang dapat dikenakan, secara tegas tidak dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan belum diatur dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, sehingga dalam pelaksanaannya menyebabkan tidak efektifnya mekanisme eksekusi yang diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, yang antara lain mengenai kapan dapat ditentukan jumlah uang paksa yang harus dibayar dan apakah pembebanan uang paksa dikenakan kepada Pejabat secara pribadi atau dibebankan pada anggaran instansinya. Kemudian mengenai sanksi administratif yang bagaimana yang dapat diterapkan, peraturan dasar tentang sanksi administratif mana yang dapat dipergunakan sebagai acuan dan jenis sanksi administratif apa yang dapat dikenakan kepada Pejabat Politik, mengingat bahwa

Tergugat tidak selalu Pegawai Negeri Sipil tetapi ada kemungkinan Pejabat Politik seperti Bupati, Walikota, Gubernur atau Presiden.

Penyebutan kata “diterima” Tergugat (sebelumnya dalam ayat (2) Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tertulis dikirimkan) menimbulkan implikasi teknis harus dapat dibuktikan salinan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap telah diterima pihak Tergugat, melalui prosedur pengiriman surat tercatat (ayat (1) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).

Dicantumkannya pelaporan kepada Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat masih harus menunggu ketentuan mekanisme dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif yang diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan, hal ini tergantung dari itikad baik pemerintah untuk segera dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan dimaksud atau sampai terjadi perubahan kembali terhadap Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, mekanisme dan tata cara sanksi tidak juga diundangkan.

Hanya ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang efektif, yaitu dalam hal Tergugat ditetapkan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, setelah 60 (enam puluh) hari kerja sejak putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum dikirimkan maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Sedangkan mekanisme lain tidak efektif karena pada akhirnya kembali tergantung pada kesadaran Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri untuk dengan sukarela dan penuh kesadaran taat hukum untuk mematuhi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Hambatan dalam eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 116 Undang-undnag Nomor 51 Tahun 2009 adalah:

Eksekusi atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara seringkali terhambat yang disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

- a. Amar putusan,
- b. Hambatan eksekusi putusan disebabkan Pejabat Tata Usaha Negara adalah Kepala Daerah yang kedudukannya sebagai Pejabat Politik,
- c. Hambatan eksekusi putusan disebabkan Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat adalah pejabat yang menerima kewenangan delegasi semu.

B. SARAN

Atas dasar kesimpulan tersebut, maka penulis memberikan beberapa saran, yang antara lain adalah:

1. Pelaksanaan eksekusi atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara juga berpengaruh pada penerapan tata pemerintahan yang baik (*good corporate governance*). Salah satu jalan pembangunan hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan taat pada hukum ialah membenahi hukum administrasi negara atau membenahi Peradilan Tata Usaha Negara supaya dapat membuktikan adanya perlindungan hukum kepada rakyat atas tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan hukum. Di samping itu diharapkan pembenahan tersebut akan lebih dapat mewujudkan maksud dan tujuan didirikannya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menciptakan aparatur pemerintahan yang taat hukum dan sadar hukum sehingga fungsi sebagai pelayan dan pengayom masyarakat akan secara maksimal dapat diwujudkan.
2. Harus ada peningkatan kemampuan dan kualitas bagi hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugasnya. Hakim dalam memutus sengketa-sengketa Tata Usaha Negara harus selalu mengikuti perkembangan hukum

yang terjadi, sehingga putusannya akan selalu akurat serta tetap mengikuti perkembangan atau tidak tertinggal dari peraturan-peraturan yang selalu berkembang khususnya dibidang Tata Usaha Negara.

3. Agar tidak terjadi kendala dalam praktek atau pelaksanaan eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara, harus ada kemauan dari pemerintah untuk segera menerbitkan peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan besaran uang paksa, jenis sanksi administratif dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif.
4. Memberdayakan fungsi Juru Sita di Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyampaikan pemberitahuan putusan yang berkekuatan hukum tetap secara langsung kepada Tergugat guna kepastian hukum kapan diterimanya pemberitahuan putusan tersebut.
5. Para Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah sebagai pelaksana fungsi pemerintahan harus dapat senantiasa dikontrol tanduknya, sehingga kualitas produk-produk Administrasi Negara yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum, sekaligus harus ada peningkatan kesadaran dan ketaatan hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Irfan Fachruddin. 2009. "Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara" *Makalah*. Disampaikan pada Rakerda Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Peradilan Tata Usaha Negara Wilayah Sumatera, pada tanggal 2 November 2009 di Medan.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Banyumedia.
- Lintong O. Siahaan. 2005. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia* (Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001). Jakarta: Percetakan Negara RI.
- Mahkamah Agung. 2008. *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II. Edisi 2007*. Jakarta.
- Mochtar Kusumahatmadja. 1996. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bina Cipta: Bandung.
- Paulus Effendie Lotulung. 1986. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- _____. 2003. *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara.
- _____. 2004. "Penerapan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah". *Makalah*. Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN) bekerja sama dengan Komisi Hukum Nasional (KHN), pada tanggal 28 Agustus 2004 di Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philipus M. Hadjon. 1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 1996. *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Layak: Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H.* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

- _____. 1997. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- _____. 2000. “Butir-Butir Pokok Mengenai Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986”. *Makalah*. Disampaikan pada tanggal 14 Oktober 2000 di Hotel Salak, Bogor.
- Prajudi Admosudirdjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- R. Supomo. 1984. *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Rozali Abdullah. 1992. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sjachran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Soegiatno Tjakranegara. 2004. *Hukum Acara Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Seminar Grafika.
- Sudikno Mertodikusumo. 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Zairin Harahap. 2002. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.