

BAB III

KEPATUHAN PEJABAT NEGARA DALAM MELAKSANAKAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG TELAH BERKEKUATAN HUKUM TETAP

3.1 Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap

3.1.1 Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga dikenal adanya dua macam putusan, yakni Putusan Akhir dan Putusan Sela atau Putusan Bukan Akhir (Pasal 113 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Putusan yang diucapkan dipersidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan apa yang tertulis, sebab bila terjadi perbedaan antara putusan yang diucapkan dan putusan yang tertulis akan berakibat batal demi hukum, sehingga putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan dan tidak berkekuatan hukum tetap. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹ Dari ketentuan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan kesimpulan.

¹ Dezonda Rosiana Pattipawae. "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi". Dalam *Jural Sasi*. Vo. 25. No. 1, Januari 2019 halaman 96.

2. Setelah kedua pihak mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
3. Putusan dalam musyawarah majelis diusahakan untuk memperoleh hasil mufakat, kecuali apabila hal itu setelah diupayakan dengan sungguh-sungguh tidak tercapai, maka berlaku aturan sebagai berikut:
 - a. Putusan diambil dengan suara terbanyak.
 - b. Apabila ketentuan (a) tersebut juga tidak dihasilkan putusan, maka musyawarah ditunda sampai musyawarah berikutnya.
 - c. Apabila dalam musyawarah berikutnya tidak dapat diambil putusan dengan suara terbanyak, maka suara terakhir, diletakan pada hakim Ketua Majelis yang menentukan.
 - d. Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
4. Putusan pengadilan dapat berupa:
 - a. Menolak gugatan, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak terbukti.
 - b. Gugatan dikabulkan, berarti dalam pemeriksaan dapat dibuktikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan melanggar Peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas

umum pemerintahan yang baik. Dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

- c. Gugatan tidak dapat diterima, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak berdasarkan hukum yang berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Dalam hal ini penggugat dapat memasukan gugatan baru.
 - d. Gugatan dinyatakan gugur, apabila penggugat, para penggugat atau kuasanya tidak hadir pada waktu sidang yang telah ditentukan meskipun telah di panggil secara patut tanpa alasan yang jelas.
5. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara.
6. Kewajiban diatas berupa:
- a. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru atau
 - c. Penerbitkan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 (KTUN Fiktif negatif).
7. Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi.

8. Dalam hal putusan Pengadilan menyangkut sengketa kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana tersebut diatas, dapat pula disertai pemberian rehabilitasi (pemulihan Penggugat pada harkat, martabat dan posisi semula).²

Putusan pengadilan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) adalah putusan yang tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan artinya pihak yang merasa tidak puas atas putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menjalankan upaya hukum yang disediakan oleh Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu banding, kasasi ataupun Peninjauan kembali.

Pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak ada upaya paksa menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dalam pelaksanaan putusan pengadilan pidana dan peradilan perdata. Akan tetapi, istimewanya dalam pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara dimungkinkan adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan, bertanggung jawab dalam pembinaan pegawai negeri/aparatur pemerintahan, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mentaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum.³

Hal ini disebabkan yang menjadi tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Putusan peradilan tata usaha negara yang bersifat

² *Ibid*, halaman 96-97.

³ Zulkarnaen, dan Dewi Mayaningsih. *Op. Cit* halaman 268.

comdemnatoir, berisi penghukuman kepada tergugat, dalam hal ini adalah badan atau pejabat usaha negara, berupa:

1. Pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan.
2. Pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru.
3. Penerbitan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Membayar ganti rugi.
5. Memberikan rehabilitasi.⁴

Keberhasilan dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara sangat bergantung pada wibawa pengadilan tata usaha negara dan kesadaran hukum para pejabat. Sekalipun demikian, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah mengatur sebaik mungkin agar putusan peradilan tata usaha negara dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, jika perlu dimungkinkan adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang mengharapkan badan atau pejabat tata usaha negara melaksanakan putusan secara sukarela namun, tetap keberhasilan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara sangat bergantung pada wibawa pengadilan dan kesadaran hukum para pejabat.⁵

⁴ *Ibid*, halaman 268-269.

⁵ *Ibid*, halaman 269.

3.1.2 Prosedur Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Pelaksanaan putusan PTUN (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.⁶

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

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 Panitera 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.

⁶ R. Soepomo, Hukum Acara Pengadilan Negeri, Prdanya Paramita, Jakarta, 1993, halaman 105.

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.⁷

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

⁷ Ibid

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.”

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 tempat empat belas hari.⁸
2. Enam puluh hari kerja setelah salinan putusan pengadilan dikirimkan kepada tergugat, dan ternyata tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu tidak mencabut keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, maka ketua pengadilan membuat penetapan yang menyatakan keputusan Tata Usaha Negara yang telah dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum berlaku. Penetapan tersebut dikirimkan kepada para pihak oleh panitera pengadilan dengan surat tercatat.
3. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, yaitu pencabutan keputusan/tindakan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan/tindakan Tata Usaha

⁸ Sudarsono, dan Rabbenstain Izroiel, halaman 156.

Negara yang baru kemudian setelah Sembilan puluh hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, penggugat mengajukan permohonan agar ketua Pengadilan Tata Usaha Negara/ketua PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama memerintahkan kepada tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan.⁹

4. Dalam hal tergugat setelah diperintahkan untuk melaksanakan putusan ternyata tetap tidak bersedia melaksanakannya, maka terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, serta diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera pengadilan.¹⁰
5. Di samping diumumkan di media massa cetak, 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.
6. Dalam hal eksekusi tidak dapat dilaksanakan dengan sempurna akibat berubahnya keadaan setelah putusan dijatuhkan, maka tergugat wajib memberitahukan kepada ketua pengadilan dan penggugat. Ketua pengadilan menerbitkan penetapan bahwa eksekusi tidak dapat dilaksanakan (non executable), dan memberitahukannya kepada

⁹ *Ibid*, halaman 156-157.

¹⁰ *Ibid*, halaman 157.

pemohon dan termohon eksekusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹

Untuk pelaksanaannya penggugat datang kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara dengan membawa putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan kemudian Ketua akan melakukan upaya untuk pelaksanaan putusan tersebut dengan menegur Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap dan juga dikabarkan di media surat kabar itu biasanya Koran.

Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap itu menjadi ranahnya Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara untuk berperan agar terlaksananya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap dengan mengkonfirmasi kepada badan atau pejabat atau dengan menginformasikan ke media masa dalam hal ini Koran agar badan atau pejabat Tata Usaha Negara tersebut timbul kesadaran untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap.

3.2 Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap

Faktor penghambat dalam pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, meskipun telah memiliki kekuatan hukum tetap namun

¹¹ *Ibid.*

pelaksanaan putusannya tidak dapat dilaksanakan dengan mudah karena tidak semua orang yang mau mentaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini sehingga kadang-kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini adalah aparat keamanan. Akan tetapi dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, keberadaan aparat keamanan tidak dimungkinkan. Yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa, tetapi tetap saja pemaksaan ini hanya sebatas pelaporan saja. Sepenuhnya masih digantungkan pada wilayah political will pemerintah.¹²

Berbagai faktor dapat menghambat eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, salah satunya diakibatkan putusan itu sendiri yang tidak dapat dieksekusi karena bersinggungan dengan putusan lembaga peradilan lainnya. Kondisi ini membuat ketidakpastian hukum, baik bagi pejabat tata usaha yang wajib melakukan eksekusi serta bagi penggugat yang memiliki hak untuk dipenuhi dengan dieksekusinya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Mengacu pada ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 97 ayat (9) sub a Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, justru menimbulkan hambatan dalam praktik eksekusi putusan pada Pengadilan Pengadilan Tata Usaha Negara itu sendiri maupun penggugat selaku pencari keadilan, hambatan itu dapat terjadi apabila putusan Pengadilan

¹² Budi Suhariyanto. *Op. Cit* halaman 202-203.

Tata Usaha Negara telah berkekuatan hukum tetap, tetapi tergugat tidak mau mencabut keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dimana bersangkutan dengan mengambil sikap diam, tidak merealisasikan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan amar putusan menurut ketentuan Pasal 97 ayat (9) sub a Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, maka menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, harus menunggu empat bulan, setelah empat bulan keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Ketentuan semacam ini tentu menimbulkan permasalahan berkaitan dengan ketidakpastian hukum dan melanggar asas peradilan cepat, sederhana dan biaya murah, sebab tidak ada ketentuan secara tegas dalam undang-undang mengenai kewajiban penggugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara bilamana eksekusi putusan tidak dilaksanakan oleh tergugat, demikian pula sebaliknya tidak ada kewajiban yang mengikat bagi tergugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tentang sudah dilaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang Undang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum itu karena rendahnya kesadaran hukum dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan tingginya arogansi. Artinya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

beranggapan selama itu tidak ada kepentingan baginya maka tidak akan dilaksanakan.

Tidak dengan mudah putusan pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dikarenakan adanya beberapa kendala.

Prildy Nataniel menjelaskan kendala tersebut yaitu:

1. Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan.

Peradilan Umum memiliki lembaga paksa, yakni eksekusi riil oleh Kepaniteraan dibawah pimpinan Ketua Pengadilan untuk perkara perdata (Pasal 195 s/d Pasal 208 HIR dan Pasal 1033 Rv). Dalam putusan perkara pidana, Pasal 270 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyebutkan "Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya Di peradilan Militer adalah Oditur Militer yang berkewajiban untuk mengeksekusi putusan Hakim Militer. Peradilan Agama menurut ketentuan pasal 95 98 dan 103 UU No. 7 Tahun 1989 juga sudah dapat melaksanakan secara paksa (Eksekusi) atas penetapan dan putusannya termasuk melaksanakan segala macam bentuk sita (beslag)."¹³

Mengenai eksekusi riil dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebenarnya belum ditentukan secara tegas dan jelas dalam undang-

¹³ *Ibid*, halaman 203.

undang terkait. Juru sita di PTUN hanya memiliki fungsi sebatas administratif, yakni dalam hal surat menyurat dan tidak mempunyai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) untuk memaksa pejabat TUN (tergugat) agar eksekusi upaya paksa dapat dilaksanakan. Berlaku demikian juga terhadap Ketua Peradilan TUN yang memiliki fungsi sebatas mengawasi dalam arti pasif dan tidak dapat menjatuhkan hukuman (sanksi) apapun seandainya badan dan atau pejabat pemerintahan tetap tidak melaksanakan isi putusan Peradilan TUN.¹⁴

Putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat. Masalahnya adalah tidak adanya kekuatan eksekutorial dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Kondisi ini merupakan suatu fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan PTUN belum dapat membawa keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Prinsip adanya peradilan TUN, untuk menempatkan kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi bias dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Bila suatu putusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat Tata Usaha Negara. Permasalahan eksekusi putusan PTUN ini juga dapat timbul terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah, karena dengan adanya otonomi

¹⁴ Yulius, *Diskursus Lembaga Eksekusi Negara dalam Penegakkan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI Press, 2018), halaman 31.

daerah seluruh pejabat kepala daerah di tingkat Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola daerahnya dan hal tersebut pasti menggunakan metode keputusan-keputusan administratif.”¹⁵

2. Rendahnya tingkat kesadaran pejabat Tata Usaha Negara dalam mentaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pejabat Tata Usaha Negara sering kali tidak mentaati hukum, karena biasanya seseorang mematuhi hukum dikarenakan ia takut sanksi yang akan dikenakan apabila ia melanggar hukum atau karena ia merasa kepentingan-kepentingannya akan terjamin apabila ia mentaati hukum. Tidak adanya sanksi juga membuat pejabat Tata Usaha Negara tidak merasa takut apabila ia tidak menjalankan putusan pengadilan itu.

Adanya kepentingan/interest pribadi pejabat eksistensi keputusan TUN yang diterbitkannya dan lemahnya tingkat kesadaran hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah sangat besar pengaruhnya terhadap dipatuhi atau tidaknya putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, karena secara normatif eksekusi putusan Hakim Peratun lebih menyandarkan pada kerelaan Pejabat yang bersangkutan untuk melaksanakannya (floating execution).

Dengan hanya menyandarkan pada kerelaan, tentu banyak pejabat yang tidak rela bila harus memenuhi putusan, sehingga memilih untuk tidak mematuhi putusan. Dalam hal ini, pihak yang kalah dalam sengketa

¹⁵ Basah, Sjachran. (2001). *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, halaman 2.

tentunya akan merasa bahwa kepentingannya tidak terjamin apabila ia mentaati putusan pengadilan TUN, sehingga ia lebih memilih untuk tidak mematuhi putusan pengadilan tersebut. Hal-hal inilah yang kemudian membentuk budaya hukum yang buruk dalam pelaksanaan putusan PTUN di Indonesia, sehingga penegakan hukum terhadap pelaksanaan putusan PTUN tidak dapat berjalan dengan optimal.

Apabila Pejabat TUN melaksanakan tugasnya bukan karena tugas negara, maka pertanggung jawabannya dibebankan secara pribadi kepada pejabat TUN yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan teori kesalahan yang dikembangkan dari Yurisprudensi Council d'Etat yang membedakan kesalahan dinas (*Faute de serve*) dan kesalahan pribadi (*Faute de personelle*). Langkah yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk merevisi UU PTUN merupakan salah satu kemajuan dari perkembangan kepastian hukum di bidang Tata Usaha Negara. Pada hakekatnya, supremasi hukum hanya dapat tercapai kalau Putusan hakim PTUN dapat dieksekusi.

3. Tidak adanya peraturan yang lebih tegas mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan mengenai eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara telah dimuat dalam Pasal 116 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Joncto Undang Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Joncto Undang Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa

pengadilan dapat meminta atasan pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan atau bahkan presiden untuk “memaksa” tergugat melaksanakan putusan pengadilan.

Hal ini tentu saja tidak dibolehkan terjadi sering-sering karena apabila presiden terlalu sering campur tangan dalam urusan pemaksaan pelaksanaan putusan PTUN maka dikhawatirkan presiden akan kehilangan wibawa sebagai kepala Pemerintahan. Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha pada intinya hanya ditekankan pada rasa self respect dan kesadaran hukum dari pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan hakim dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan oleh aparat penegak hukum, sebagai eksekutor putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁶

Sulitnya eksekusi terhadap putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dikarenakan eksekusi putusan tersebut bersifat sukarela serta tidak adanya aturan hukum yang memaksa bagi Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan Pengadilan. Walaupun di PTUN, telah ada Jurusita, akan tetapi peran dan fungsi Jurusita pada PTUN hanyalah sebatas menyampaikan pemberitahuan isi putusan pengadilan kepada Badan atau Pejabat TUN, dan tidak mempunyai unsur pemaksaan dalam menjalankan eksekusi putusan tersebut, sebab objek yang dieksekusi tersebut berbeda dengan eksekusi putusan perdata (eksekusi riil) yang

¹⁶ *Ibid.*

dapat dijalankan secara paksa oleh jurusita atas perintah Ketua Pengadilan.

Oleh karena itu diperlukan sebuah revisi terhadap Undang-Undang atau peraturan pelaksana yang mengatur secara detail pelaksanaan putusan PTUN dan akibatnya bila tidak dipatuhi sehingga di kemudian hari putusan PTUN akan dengan mudah dapat dilaksanakan.

3.3 Sanksi Bagi Pejabat Tata Usaha Negara Yang Tidak Melaksanakan Putusan Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap

3.3.1 Sanksi Pembayaran Sejumlah Uang Paksa

Setiap pejabat pemerintahan diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan administratif, namun harus tetap berlandas pada peraturan perundang-undangan. Namun tidak jarang dalam mengambil kebijakan atau tindakan tersebut tidak memuaskan beberapa pihak sehingga orang mencari jalan untuk mencapai keadilan, akibat kewenangan pejabat dalam hal administrasi ini seringkali menyimpang dari peraturan yang berlaku dan dampaknya merugikan masyarakat. Kenyataan menunjukkan harapan yang terkandung dalam penegakan hukum belum sepenuhnya dapat diraih karena terkadang ada beberapa tindakan yang terjadi untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan suatu kelompok atau orang tertentu.¹⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal eksekusi berkaitan langsung dengan pejabat pemerintahan yang notabenehnya diisi oleh orang-orang yang memiliki jabatan dan pengaruh

¹⁷ Muammar Salam dan Adriana Mustafa. "Menakar Upaya Penegakan Hukum Oleh Pemerintah Kota Makassar." *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah* 2, no. 1 (2021), halaman 117.

yang tinggi sehingga terkadang terdapat masalah-masalah penegakan hukum terutama dalam hal sulitnya mengeksekusi. Melihat permasalahan eksekusi tersebut PTUN telah mengalami dua kali perubahan undang-undang guna memperkuat lembaga peradilan tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Salah satu perubahan yang cukup signifikan pada undang-undang tersebut adalah adanya eksekusi atau upaya paksa, seperti yang dicantumkan pada Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Eksekusi ini sebagai bentuk perbaikan terhadap lemahnya kekuasaan badan peradilan yang belakangan ini dinilai belum mampu memberikan tekanan kepada pejabat atau badan pemerintahan guna menjalankan putusan yang dikeluarkan oleh PTUN.

Dalam hukum Administrasi penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintah, di mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.¹⁸ Pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma hukum administrasi tersebut.

¹⁸ P. de Haan, halaman 96.

Dalam pasal 116 ayat (4) sesudah diadakan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa” dalam Pasal 116 ayat (4) adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan dari Penggugat.

Dari penjelasan Pasal 116 ayat (4) tersebut dapat diketahui bahwa agar Putusan Pengadilan dapat dieksekusi dengan uang paksa, maka diperlukan beberapa syarat sebagai berikut:¹⁹

1. Pembebanan uang paksa harus dicantumkan dalam Amar Putusan Pengadilan yang mengabulkan gugatan.

Jika sampai Putusan Pengadilan tidak sampai mencantumkan adanya uang paksa, sedangkan Tergugat tidak bersedia melaksanakan Putusan Pengadilan yang berupa kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, maka jalan keluarnya adalah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dengan alasan Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUH Perdata), yaitu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, tegasnya telah tidak melakukan perbuatan yang menjadi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c.

¹⁹ R. Wiyono, halaman 232.

2. Uang paksa ditetapkan oleh hakim karena jabatannya.

Dengan demikian meskipun didalam gugatannya penggugat tidak mencantumkan adanya uang paksa yang harus dibebankan kepada tergugat, dalam amar putusannya dapat saja hakim mencantumkan adanya uang paksa tersebut.

3. Uang paksa baru dapat dilaksanakan pembebanannya kepada Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan Putusan Pengadilan yang berupa kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, jika putusan Pengadilan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Penerapan eksekusi upaya paksa dalam proses Peradilan TUN dirasa tidak efektif, dalam hal ini perubahan Pasal 116 sangat bermanfaat, terutama dengan tercantumnya pelaporan kepada Presiden. Perbaikan tersebut dalam praktik hukum sudah memberikan kekuatan atau upaya yang bersifat memaksa bagi Pengadilan untuk menjalankan putusan. Keputusan tersebut hanyalah prinsip dasar, karena metode pengaturannya belum memberi kepastian. Keadaan ini tergantung dari pihak pemerintah mengenai kemauan dalam menerbitkan ketentuan atas prosedur dan mekanisme pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif tersebut.

Perubahan kedua UU PTUN menjelaskan terkait akibat hukum yang diserahkan kepada pejabat TUN yang tidak menjalankan putusan pengadilan yaitu ganti rugi atau pembayaran sejumlah uang (secara

paksa) diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 1991.

3.3.2 Sanksi Administratif

Sanksi administratif adalah sanksi yang dijatuhkan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi tersebut. Sanksi administratif tidak hanya sanksi yang berupa hukuman disiplin sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 saja, tetapi dapat berupa sanksi yang lain, misalnya alih tugas jabatan yang semula jabatannya adalah pimpinan, kemudian dialihkan menjadi staf.

Selain dikenakan sanksi berupa pembebanan uang paksa dan/atau sanksi administratif, selanjutnya Pasal 116 ayat (5) menentukan bahwa Tergugat tersebut diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak dilaksanakannya kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c.

Badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap akan dikenakan sanksi yaitu Sanksi administratif. Pasal 1 angka (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Sanksi Administratif adalah sanksi yang dikenakan bagi pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administratif.”

Pasal 1 angka (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Pelanggaran Administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.”

Pasal 3 angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:

- a. Membuat keputusan dan atau tindakan sesuai dengan kewenangannya.
- b. Mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- c. Mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan keputusan dan atau tindakan.
- d. Mematuhi ketentuan peraturan perundang undangan dalam menggunakan diskresi.
- e. Memberikan bantuan kedinasan kepada badan dan atau pejabat pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu.

- f. Memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan dan atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- g. Memberitahukan kepada warga masyarakat yang berkaitan dengan keputusan dan atau tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak keputusan dan atau tindakan ditetapkan dan atau dilakukan.
- h. Menyusun standar operasional prosedur pembuatan keputusan dan atau tindakan.
- i. Memeriksa dan meneliti dokumen administrasi pemerintahan, serta membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada warga masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang undang.
- j. Menerbitkan keputusan terhadap permohonan warga masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding.
- k. Melaksanakan keputusan dan atau tindakan yang sah dan keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau atasan pejabat.
- l. Mematuhi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Sanksi administratif terdiri atas:

a. Sanksi administratif Ringan

Sanksi administrasi ringan yaitu: teguran lisan maupun tertulis, kenaikan pangkat ditunda, golongan, dan hak-hak jabatan.

b. Sanksi administratif sedang

Sanksi administrasi sedang yaitu: pembayaran uang paksa dan pembayaran ganti rugi, pemberhentian dengan hak-hak jabatan.

c. Sanksi administratif berat

Sanksi administrasi berat yaitu: pencopotan tetap dengan mendapatkan hak-hak keuangan dan fasilitasnya, pemberhentian tetap tanpa menerima hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta di publikasikan di media masa.

Akibat hukum baik ganti rugi dan sanksi administrasi bagi pejabat Tata Usaha Negara ini tidak secara serentak dapat dilaksanakan karena ada tahapan yang harus dilewati.²⁰

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Apabila tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap akan dikenakan sanksi administratif sedang, Pasal 7 Huruf (d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata cara pengenaan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan, menyebutkan:

²⁰ Abdullah, R, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, Hal. 45.

“Sanksi Administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b dikenakan bagi Pejabat Pemerintahan apabila tidak menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.”

Badan atau pejabat tata usaha negara akan dikenakan sanksi administratif melihat Pasal 9 Angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Sanksi Administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, berupa:

- a. Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi.
- b. Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan.
- c. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.”

Badan atau pejabat tata usaha negara akan dikenakan sanksi administratif dengan mengacu pada Pasal 11 Angka (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

“Sanksi Administratif sedang atau Sanksi Administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal.”

Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif mengacu pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun

2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, menyebutkan:

- a. Atasan pejabat merupakan pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif kepada pejabat pemerintahan yang diduga melakukan pelanggaran administratif.
- b. Dalam hal Pelanggaran administratif dilakukan oleh pejabat daerah maka pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu kepala daerah.
- c. Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh pejabat di lingkungan kementerian/lembaga maka Pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu menteri/pimpinan lembaga.
- d. Dalam hal pelanggaran administratif dilakukan oleh bupati/wali kota maka pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu gubernur.
- e. Dalam hal pelanggaran administratif dilakukan oleh gubernur maka pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administrasi yaitu menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
- f. Dalam hal pelanggaran administratif dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga maka pejabat yang berwenang mengenakan sanksi administratif yaitu Presiden.