

**UPAYA PAKSA PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA  
USAHA NEGARA DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN  
HUKUM KEPADA MASYARAKAT**

***EFFORTS TO FORCE THE IMPLEMENTATION OF THE COURT  
RULING THE COUNTRY IN PROVIDING LEGAL PROTECTION TO THE  
COMMUNITY***

**Lubna**

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram

email : lubna\_88@yahoo.com

Naskah diterima : 03/02/2015; direvisi : 09/03/2015; disetujui : 05/04/2015

**ABSTRACT**

*This research aims to analyze efforts towards implementation of the Court decision forced The Country's Efforts in providing legal protection to the community. The legal issues that arise in this research include: How the implementation effort forced The Court ruling against the State in providing legal protection to the public and factors what are the obstacles in the implementation of the ruling of the Administrative Court of the State. This research is the normative legal research based on the consideration that this study departs from a Legislation Regulatory analysis explains the legal aspects related tho the forced attempts against the Court ruling The country. The approach used is a statutory approach, approach to the concept, approach comparison. Legal materials collection techniques with the study of librarianship. After it is done processing the law by holding systematization then do reasoning logically and systematically with descriptive qualitative analysis and draw conclusions by deductive way. Based on the results of the study it can be concluded, that a comparison of forced efforts against the Court ruling between Indonesia and Thailand has a lot in common countries, in Indonesia have less strict attitude in enforcing the law and provide protection to the community with regard to the implementation of the ruling of the Administrative Court of the State. In addition, the implementing rules, there is not a more detailed regarding the implementation of the forced attempts againts the Court ruling The country. The State Administrative Court need movement in creating the rules and regulations implementing the unequivocal.*

*Keywords: Effort force, Court rulings, Legal protection.*

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan menganalisis upaya paksa terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Isu hukum yang muncul dalam penelitian ini meliputi: Bagaimana pelaksanaan upaya paksa terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif berdasarkan pertimbangan bahwa penelitian ini berangkat dari analisis Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan tentang aspek-aspek hukum yang terkait dengan upaya paksa terhadap putusan PTUN. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundangan-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan perbandingan. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan. Setelah itu dilakukan pengolahan bahan hukum dengan mengadakan sistematisasi kemudian dilakukan penalaran secara logis dan sistematis dengan analisa deskriptif kualitatif dan menarik kesimpulan dengan cara deduktif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan, bahwa perbandingan upaya paksa terhadap putusan pengadilan antara negara Indonesia dengan negara Thailand memiliki banyak persamaan,

hanya saja di Indonesia kurang memiliki ketegasan dalam menegakkan hukum dan memberikan perlindungan kepada masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Disamping itu tidak terdapatnya sumber hukum yang kuat dan lebih terperinci mengenai pelaksanaan upaya paksa terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia masih banyak butuh gerakan dalam menciptakan peraturan perundangan-undangan dan ketegasan dalam menerapkan peraturan perundangan-undangan tersebut.

*Kata Kunci : Upaya Paksa, Putusan PTUN, Perlindungan Hukum.*

## PENDAHULUAN

UPAYA PENEGAKAN HUKUM memberikan arti adanya upaya untuk menjaga agar keberadaan hukum yang diakui di dalam suatu masyarakat dapat tetap ditegakkan. Upaya tersebut pada dasarnya harus menjamin agar setiap warga negara mematuhi hukum yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum jadi tidak bisa dipisahkan begitu saja antara penegakan hukum dan pembuatan hukum.<sup>1</sup>

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidakserasian antara nilai kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur dan pada perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan. Kenyataannya di Indonesia juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Dari pengertian-pengertian tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan apabila pelaksanaan

tersebut justru mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Penegakan Hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya. Oleh karena itu dalam membicarakan masalahnya kita sebaiknya tidak mengabaikan pembicaraan mengenai struktur masyarakat yang ada dibelakangnya. Penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungannya sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat ini merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum itu dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan ia tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan secara optimal. Berarti di sini masyarakat adalah salah satu faktor yang mempengaruhi adanya penegakan hukum itu dapat berjalan apa tidak disamping faktor-faktor lain.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut : *pertama* : Faktor hukumnya sendiri

<sup>1</sup> Satjipto Seno, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru Bandung, hlm. 24.

Hukum yang dibahas ini akan dibatasi pada undang-undangnya saja. Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang kemungkinan disebabkan oleh:

- a. *Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum.*
- b. *Belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menempatkan undang-undang.*
- c. *Ketidakjelasan arti kata-kata dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.*

*Kedua*; Faktor penegak hukum. Yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Secara sosiologis, maka setiap penegakan hukum mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Permasalahan yang timbul dari faktor penegakan hukum yaitu penerapan peran penegakan hukum. Halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut adalah antara lain:

- a. *Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi;*
- b. *Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi;*
- c. *Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sangat sulit untuk membuat suatu proyeksi;*
- d. *Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material;*
- e. *Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.*

*Ketiga*; Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa

sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi dokumenter yang merupakan studi mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen.

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dianalisa serta dideskripsikan dengan langkah-langkah berfikir secara runtun untuk memperoleh jawaban atas permasalahan-permasalahan yang menjadi pokok pengkajian dalam penelitian tesis ini, yaitu tentang upaya paksa pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Peranan PTUN Dalam Perspektif Pembangunan dan Perlindungan Hukum**

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman yang ditugaskan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut akan berhadapan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan atau badan hukum perdata, akibat dikeluarkannya suatu putusan Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata.

Dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan, dalam *sociale rechtsstaat* prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak kultural. Dikaitkan dengan sifat hak, dalam *rechtsstaat* yang liberal dan demokratis adalah "*the rights to do*" dalam "*sociale rechtsstaat*" muncul "*the rights to receive*". Dikaitkan dengan sarana perlindungan hukum, makin kompleks sistem perlindungan hukum bagi rakyat dan dengan demikian makin banyak sarana yang dibutuhkan dalam rangka perlindungan

adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan akan berlangsung dengan lancar dan mencapai tujuan. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. *Keempat* : Faktor masyarakat. Yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Pendapat masyarakat mengenai hukum ikut mempengaruhi penegakan hukum dengan kepatuhan hukum. Salah satu pendapat masyarakat yaitu mengenai arti hukum yang dianggap identik dengan petugas (penegak sebagai pribadi). Pendapat tersebut menyebabkan masyarakat akan mematuhi hukum jika ada petugas.

*Kelima* : Faktor kebudayaan. Yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Hukum harus dibuat sesuai dengan kondisi masyarakat yang tidak boleh bertentangan dengan kebudayaan yang hidup di masyarakat. Kebudayaan yang berkembang di Indonesia sangat beragam. Setiap daerah terdiri dari suku bangsa dengan bahasa dan adat istiadat yang berbeda dengan suku bangsa di daerah lain. Kemajemukan ini berpengaruh terhadap usaha penegakan hukum di Indonesia. Ketentuan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku bagi suatu daerah tapi belum tentu bisa dilaksanakan di daerah lain.

Sebagai negara demokrasi, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak setiap warga negara merupakan salah satu ukuran tentang baik buruknya suatu pemerintahan. Pengakuan terhadap hak-hak setiap warga negara, membawa konsekuensi perlindungan terhadap hak-hak tersebut, khususnya perlindungan terhadap hak-hak rakyat dari tindakan pemerintah melalui lembaga peradilan guna menegakkan hukum

dan keadilan. Perwujudan perlindungan tersebut di atas dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 2 menyatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan :

1. *Peradilan Umum*
2. *Peradilan Agama*
3. *Peradilan Militer*
4. *Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Peradilan Tata Usaha Negara terbentuk 5 (lima) tahun setelah dikeluarkan dan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang kemudian terjadi dua kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Dalam hal ini sengketa yang ditimbulkan sebagai akibat adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak dari warga negara. Peradilan Tata Usaha Negara antara lain juga berfungsi untuk mendorong kehati-hatian administrasi negara maupun untuk melindungi segala kepentingan rakyat, individu maupun masyarakat dari berbagai tindakan sewenang-wenang, melampaui kewenangan, kecerobohan, keberpihakan secara tidak *fair* oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Penerapan prinsip-prinsip umum negara hukum menurut teori *Rechtsstaat* :

*Adanya penegakan hak-hak asasi, adanya*

*triaspolitik, adanya pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang dan adanya peradilan administratif dan pada teori rule of law, adanya konstitusi yang bersumber pada hak-hak asasi manusia, adanya persamaan menurut hukum bagi semua orang dan adanya prinsip bahwa hukum mengatasi segala-galanya.*<sup>2</sup>

Mengenai mekanisme atau prosedur eksekusi ini diatur dalam Pasal 116 hingga 119 Undang-Undang Peratun. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu Perubahan Kedua dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, putusan Peradilan Tata Usaha Negara telah mempunyai kekuatan *executable*. Hal ini dikarenakan adanya sanksi berupa *dwangsom* dan sanksi administratif serta publikasi terhadap badan atau pejabat TUN (tergugat) yang tidak mau melaksanakan putusan Peratun.

Lebih lanjut Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan prosedur eksekusi di Peratun, sebagai berikut:

- a. 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 hari.
- b. Dalam hal empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan ke-

wajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan yang dipersengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

- c. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah tiga bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
- d. 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.
- e. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media masacetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Jenis penelitian yang digunakan untuk mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris, dengan menyesuaikan pada ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan. Pendekatan masalah yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), dan pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*). Sedangkan jenis dan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian yaitu bahan hukum primer, bahan hukum

<sup>2</sup> Oemar Seno Aji, Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 10.

hak-hak rakyat terutama hak-hak sosial, hak-hak ekonomi dan kultural.<sup>3</sup>

Tujuan yang hendak dicapai dengan berproses adalah terlepas dari kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum. Jadi barang siapa menggunakan haknya untuk berproses itu dianggap ada maksudnya, adagiumnya mengatakan : *point d'interet point d'action* (bila ada kepentingan, maka disitu baru boleh berproses). Ini merupakan ketentuan hukum acara yang tidak tertulis, jadi untuk setiap proses juridis itu harus ada kepentingannya untuk berproses. Berproses yang tidak ada tujuannya apa-apa harus dihindarkan, tidak dibolehkan. Sebaiknya dengan cara demikian itu bukan hal yang bermanfaat bagi kepentingan umum. Juga pihak pemerintah jangan sampai di ganggu waktu, tenaga dan biayanya untuk melayani suatu proses yang tidak ada tujuannya apa-apa. Kalau pada gugatan saja sudah jelas bahwa kepentingan tersebut tidak ada.

Agar tidak disebut larangan berbuat sewenang-wenang (*abuse de droif*) dan jelas sekali pembuat Undang-Undang telah mengantisipasi bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara sewaktu-waktu melakukan tindakan yang dianggap perlu karena telah merugikan masyarakat. Hal lain yang mungkin timbul dengan berbagai sebutan karena ketidak tahuan. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada saat melaksanakan kewenangannya. Adanya tekanan dari pihak eksternal.<sup>4</sup>

Kata prospek berarti kemungkinan atau harapan. Sedangkan kata pranata sistem tingkah laku sosial yang bersifat resmi serta adat istiadat dan norma yang mengatur tingkah laku itu seluruhnya

perlengkapannya guna memenuhi berbagai kompleks kebutuhan manusia di masyarakat. Dengan demikian prospek Peradilan Tata Usaha Negara perlu diadakan sebuah mekanisme kontrol yaitu dengan kontrol ekstren karena dilakukan oleh suatu badan atau badan di luar pemerintah termasuk lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Kontrol *a posteriori* karena dilakukan sesudah terjadinya keputusan atau perbuatan pemerintah melalui gugatan ke pengadilan. Dalam melakukan kontrol dari segi hukum harus melibatkan permasalahan substansi hukumnya.

Dalam perbandingan terobosan yang progresif dari berbagai negara penulis mencoba melihat dari konsepsi yang ada di Prancis. Terhadap badan atau pejabat yang terlambat melakukan eksekusi diberi sanksi dan ancaman dengan membayar uang dengan hitungan harian. Semakin lama terlambat semakin besar jumlah uang yang harus dibayar nantinya (*astreinet*). Mereka juga takut terhadap teguran-teguran dari *Conseil D'Etat*. Badan ini sangat berpengaruh di Prancis. Mereka takut apabila tidak mematuhi teguran-teguran atau peringatan-peringatannya tersebut, maka rencana anggaran yang diajukan pada periode-periode berikutnya akan diboikot atau tidak disetujui. Hal yang sama di Mesir diatasi dengan jalan mencantumkan sanksi-sanksi pidana yang tidak mematuhi eksekusi. Mereka diancam dengan sanksi pidana atau denda. Namun pencantuman sanksi-sanksi pidana terhadap penerapan hukum administrasi kelihatannya kurang demokratis. Dalam Undang-Undang tentang "*Contemt of court*", hendaknya dirumuskan ketentuan-ketentuan yang memberikan wewenang kepada hakim untuk menjatuhkan putusan yang mengharuskan membayar sejumlah uang (uang paksa), melakukan kewajiban-

<sup>3</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985, hlm. 79.

<sup>4</sup> Oc. Kaligis, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Bandung Alumni, 1999, hal. 17.

keajiban tertentu dan sebagiannya (*civil contempt of court*) bagi pihak-pihak yang tidak mau melaksanakan putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang sudah jelas harus dihormati, dilaksanakan dan tidak boleh ditafsirkan lagi demi supremasi hukum.

## B. Upaya Paksa Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

### 1. Sanksi dalam upaya paksa

Sanksi Hukum Administrasi, menurut J.B.J.M. ten Berge, "sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi". Menurut P de Haan dkk, "dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis". JJ. Oosternbrink berpendapat "sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri".<sup>5</sup>

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu sanksi *reparatoir* artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang*, *dwangsom*, sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif, sedangkan Sanksi Regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

<sup>5</sup> Edi Pranoto, *Sanksi Hukum Administrasi*, Semarang, Mei 2011, hlm. 01.

### 2. Pihak Yang Dapat Dibebeani/Dikenai Hukuman Uang Paksa

Permasalahan lain sehubungan dengan mekanisme penerapan uang paksa dalam hubungannya dengan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu terhadap siapa uang paksa (*dwangsom*) itu dibebankan? Apakah pada keuangan instansi Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan ataukah pada keuangan/harta pribadi si Pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) yang tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara? Mengenai permasalahan tersebut, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 juga tidak secara tegas menentukan kepada siapa beban keuangan pembayaran uang paksa itu dikenakan, termasuk berapa besarnya uang paksa yang harus dibayar oleh tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara) yang tidak mentaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketiadaan atau kekosongan pengaturan mengenai mekanisme penerapan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 jelas merupakan hambatan yuridis yang akan timbul dalam praktik pada Peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk mengisi kekosongan pengaturan mengenai mekanisme penerapan uang paksa (*dwangsom*) dalam praktik pada Peradilan Tata Usaha Negara lebih baik menggunakan bantuan (meminjam) instrumen yuridis yang ada, yaitu peraturan perundang-undangan pada ketentuan hukum acara perdata selama pengaturan mengenai mekanisme pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 selama belum mengatur secara khusus.

Apabila hanya berpegang pada ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dalam menerapkan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) terhadap tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara) yang tidak mentaati putusan dalam praktik eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, jelas tidaklah cukup memadai. Oleh karena ketentuan eksekusi putusan dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 masih banyak mengandung kelemahan terutama hanya menyebutkan penerapan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan atau sanksi administrasi terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa adanya pengaturan mengenai mekanisme penerapan upaya paksa tersebut, menurut penulis diperlukan peraturan yang mengatur secara khusus mengenai penerapan upaya paksa tersebut yaitu agar diatur mengenai mekanisme penerapan uang paksa (*dwangsom*) dan jumlah minimal dan maksimal uang yang akan dikenakan, mekanisme penerapan sanksi administrasi, jenis sanksi administrasi serta sanksi maksimal yang dapat dijatuhkan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Andaikata pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dalam hubungannya dengan penerapannya eksekusi putusan pengadilan Tata Usaha Negara diterapkan, Indroharto menegaskan umpama uang paksa diterapkan pun, harus diingat bahwa:

- *Harta benda yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan dalam suatu sitaan eksekusi;*
- *Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas*

*yang mengatakan, bahwa berbuat atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN yang diberi wewenang atau berdasar pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan;*

- *Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan;*
- *Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar solvabel.*

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa penerapan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang merupakan bagian dari hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hendaklah dikaji secara mendalam. Apalagi disinyalir bahwa hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara belum dipahami secara baik, belum terdapat kesamaan persepsi terutama mengenai asas-asas hukum administrasi, dan juga tidak kalah pentingnya yaitu kesadaran Pejabat Tata Usaha Negara dalam mematuhi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

### C. Mekanisme Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Terkait dengan pelaksanaan putusan peradilan administrasi, dalam Undang-Undang PTUN mekanisme pelaksanaan putusan juga telah diubah selama tiga kali yaitu dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan dirubah lagi yang kedua kalinya menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Mengingat kendala yang dialami di Indonesia bahwa putusan pengadilan sering-

kali tidak dipatuhi pemerintah. Meskipun putusan pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap. Tenggang waktu 14 (empat belas) hari, dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila putusan Pengadilan berupa pengabulan gugatan (Pasal 97 ayat 7 huruf b Undang-Undang Peradilan TUN), maka kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara meliputi:

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan (Pasal 97 ayat 8 huruf a)
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan yang baru (Pasal 97 ayat 9 huruf b)
3. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3 (Pasal 97 ayat 9 huruf b)
4. Membayar ganti rugi (Pasal 97 ayat 9 jo Pasal 120)
5. Melakukan rehabilitasi (Pasal 97 ayat 11 jo Pasal 121)

Jika dalam tenggang waktu 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajiban untuk melakukan pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Manakala tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya yang berupa:

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru
2. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang sebelumnya tidak ada (gugatan atas dasar Pasal 3).

Setelah tenggang waktu 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka tindakan yang dapat dilakukan oleh penggugat ialah mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama), agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 (sebelum revisi) jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakan kewajiban tersebut, Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan yang bersangkutan dalam 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dan Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat (tergugat) tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut. Dalam hal instansi atasan tersebut tidak mengindahkan ketentuan tersebut di atas, maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan itu.

Setelah dilakukan revisi melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 terjadi perubahan pelaksanaan putusan pengadilan. Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan jika 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. Di samping

itu, selain yang diatur dalam Pasal 116 ayat (4), pada ayat (5) revisi dinyatakan bahwa terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Eksekusi sebelum revisi lebih dipengaruhi *self respect*, karena kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap sepenuhnya diserahkan badan atau pejabat yang berwenang tanpa ada kewenangan menjatuhkan sanksi oleh pengadilan. Setelah dilakukan revisi, proses pelaksanaan putusan pengadilan lebih memperlihatkan dipergunakannya system *fixed execution*, yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui instrument pemaksaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 116 tersebut diatas, maka menurut Paulus Effendie Lotulung, sesungguhnya ada dua jenis eksekusi yang kita kenal di Peradilan Tata Usaha Negara:<sup>6</sup>

1. Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, yaitu kewajiban berupa pencabutan KTUN yang bersangkutan.
2. Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 (9) huruf b dan huruf c, yaitu :
  - b: *pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau*
  - c: *penerbitan KTUN dalam gugatan didasarkan Pasal 3.*

<sup>6</sup> Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

Selanjutnya Lotulung menjelaskan bahwa apabila terdapat adanya eksekusi jenis pertama, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (2), yaitu 4 bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan demikian tidak perlu lagi ada tindakan-tindakan ataupun upaya-upaya lain dari pengadilan, misalnya surat peringatan dan sebagainya. Sebab KTUN itu dengan sendirinya akan hilang kekuatannya. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi otomatis.

Sebaliknya apabila terdapat adanya eksekusi jenis kedua, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6), yaitu dengan cara adanya surat perintah dari ketua pengadilan yang ditujukan kepada pejabat TUN yang bersangkutan untuk melaksanakan eksekusi putusan pengadilan tersebut, dan apabila tidak ditaati, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan pejabat TUN tersebut menurut jenjang jabatan, yang dapat diteruskan sampai ke Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat TUN tersebut melaksanakan putusan pengadilan itu. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi hierarkis.

Namun pada dasarnya eksekusi di PTUN menekankan pada asas *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan.

Meskipun dikatakan bahwa proses eksekusi yang ditempuh menurut cara tersebut diatas merupakan orisinal buah pikiran pembuat undang-undang di Indonesia, sebab sistem seperti itu tidak dikenal di luar negeri. Namun ketentuan tersebut sekaligus merupakan suatu kekurangan, kalau tidak boleh dikatakan justru sebagai suatu kesalahan. Karena, normativisasi hukum tidak cukup hanya sekedar memuat perintah dan larangan. Dibalik larangan, terutamanya harus ada ketentuan sanksi atas ketidakpatuhan. Sanksi hukum sampai saat ini masih merupakan alat yang paling ampuh untuk menjaga wibawa hukum atau dengan kata lain agar setiap orang patut terhadap hukum. Ketidakpatuhan badan atau pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN sedikit banyak dapat mempengaruhi kewibawaan pengadilan, pelecehan terhadap peradilan, dan bukan mustahil jika ketidakpatuhan itu terjadi berulang-ulang, maka masyarakat semakin tidak percaya kepada pengadilan, dan apabila masyarakat cenderung main hakim sendiri bukanlah merupakan perbuatan yang berdiri sendiri.

#### D. Hambatan Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam kenyataannya, meskipun putusan pengadilan TUN telah memiliki kekuatan hukum tetap, bukan berarti keputusannya akan dapat dilaksanakan semudah itu. Tidak semua orang yang dikenai putusan akan mau melaksanakan putusan ini sehingga kadang-kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini aparat keamanan. Akan tetapi dalam pelaksanaan putusan PTUN, keberadaan aparat keamanan tidak dimungkinkan. Yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa. Beberapa kendalanya adalah:

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), dan ada jaksa sebagai eksekutor putusan Pidana (Pasal 270 KUHAP). Di peradilan Militer adalah Oditur Militer yang berkewajiban untuk mengeksekusi putusan Hakim Militer.*

*Peradilan Agama, menurut ketentuan pasal 95, 98 dan 103 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 juga sudah dapat melaksanakan secara paksa (Eksekusi) atas penetapan dan putusannya termasuk melaksanakan segala macam bentuk sita (beslag).<sup>7</sup>*

Sementara itu dengan Peratun, lembaga paksa apa yang dapat diterapkan apabila seluruh tahapan eksekusi, yaitu peneguran melalui atasan secara hierarki sampai tingkat Presiden, Pejabat TUN tetap tidak melaksanakannya? Sampai saat ini tidak ada. Inilah satu-satunya Peradilan dalam sistem peradilan di Indonesia (dari keempat lingkungan), yang tidak memiliki lembaga paksa. Untuk itu tidak heran banyak putusan yang tidak dilaksanakan.

2. Rendahnya tingkat kesadaran pejabat TUN dalam menaati putusan pengadilan TUN.

Pejabat TUN seringkali tidak menaati 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 menaati hukum, atau

<sup>7</sup> Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 207.

karena ia merasa hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam dirinya. Dalam hal ini, pihak yang kalah dalam sengketa tentunya akan merasa bahwa kepentingannya tidak terjamin bila ia menaati putusan pengadilan TUN, sehingga ia lebih memilih untuk tidak mematuhi putusan pengadilan tersebut. Tidak adanya sanksi juga membuat pejabat TUN 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 TUN adalah sangat besar pengaruhnya terhadap dipatuhi atau tidaknya putusan Hakim Peratun, 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.

3. Tidak adanya pengaturan yang lebih tegas mengenai pelaksanaan putusan PTUN.

Seperti yang kita ketahui, ketentuan mengenai eksekusi putusan PTUN telah dimuat dalam pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, 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.<sup>8</sup> 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.

Kesimpulannya adalah, ada beberapa kendala yang dihadapi Peradilan Tata Usaha Negara dalam perjalanannya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, yaitu satu, tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi dalam melaksanakan putusan PTUN, rendahnya kesadaran pejabat TUN dalam mentaati putusan PTUN, dan tidak adanya ketentuan yang lebih rinci mengatur mengenai sanksi apabila putusan tidak dilaksanakan.

Sebaiknya pemerintah memuat ketentuan yang mengatur mengenai lembaga sanksi atau lembaga eksekutorial khusus putusan peradilan TUN, sehingga putusan PTUN dapat dijalankan dan wibawa peradilan administrasi dapat muncul lagi di mata masyarakat.

## SIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian terdahulu dan sesuai dengan pokok permasalahan dari tema sentral penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*: Pelaksanaan upaya paksa terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dilakukan dengan cara :

- a. Pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif apabila tergugat

<sup>8</sup> Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 100.

- tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Apabila tergugat tidak melaksanakan pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif maka panitera pengadilan memberikan pengumuman pada media massa cetak setempat.
- c. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat, ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
- Kedua: Faktor-faktor yang menjadi hambatan terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yaitu sebagai berikut :
- a. Kurangnya kesadaran pejabat negara sebagai tergugat dalam mematuhi hukum atau mematuhi putusan hakim agar tercipta keadilan dan keharmonisan hukum.
- b. Kurangnya ketegasan dalam pelaksanaan sanksi hukum dari Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang berupa terlaksananya kewajiban dan hak-hak rakyat sebagai penggugat atau tergugat.

#### **Daftar Pustaka**

- Satjipto Seno, *Masalah Penegakan Hukum*, Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru Bandung.
- Oemar Seno Aji, Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, 1986
- Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1985.
- Oc. Kaligis, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Bandung Alumni, 1999.
- Edi Pranoto, *Sanksi Hukum Administrasi*, Semarang, Mei 2011.
- Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011.
- Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.