

EKSEKUSI PUTUSAN *IN KRACHT* PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDAR LAMPUNG

(Skripsi)

Oleh
BONIFA REFSI



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG

2016

ABSTRACT

IN CRAFT DECISION EXECUTION OF STATE ADMINISTRATION JUDICIAL IN STATE ADMINISTRATION JUDICIAL OF BANDAR LAMPUNG

By

BONIFA REFSI

The execution of state administration judicial is one of the complex law problems as a judicial control institution against the Indonesian government. The main problems that often found is the difficulty of execution on the decision of state administration judicial which get a permanent law power (*inkrach van gewijsde*) so that the decision can not be executed (non executable). According to the decision dictum there are two factors caused the judicial decision can not be implemented. First, basically the decision can be implemented but, the emergence of reluctance and no intention of Administrative Officer to implement. Second, the court decision can be implemented completely. It is a result of circumstances changes, regulatory changes, changes in the position of a specific law at the time the case is still running.

The aim of the research was to find out the effort conducted to find a justice in order to ensure the implementation of the decision of State Administrative judicial by state administrative officer. The approach used in this research was statute approach and case approach. The research was focused by examining all legislation and related regulations then confronted with cases in the form of a court decision which had permanent law power (*inkrach van gewijsde*).

The result showed that the norms that govern execution (Article 116 and 117) had undergone two (2) times of change which not enough to ensure a justice (*Gerechtigheit*) and Law certainty (*Rechtssicherheit*). The efforts conducted by State Administrative judicial (Chief of Justice, the Judge, Clerk and bailiff) as the Civil Justice could not be urged state administration officials to implement the court decision. In the end, it was need material law strengthen on the government law and other law sector, so that there was official subjugation of State administrative official on court decision in accordance to the absolute competence of State Administrative Court.

Keywords: Decision Execution, Inkrach Van gewijsde, State Administrative Judicial, State Administrative Officer.

ABSTRAK

EKSEKUSI PUTUSAN *IN KRACHT* PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDAR LAMPUNG

Oleh

BONIFA REFSI

Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu masalah hukum yang kompleks sebagai lembaga kontrol yudisial (*judicial control*) terhadap pemerintah di Indonesia. Persoalan utama yang kerap ditemukan adalah sulitnya eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*) sehingga putusan tidak dapat dieksekusi (*non executabile*). Ditinjau dari diktum putusan, tidak terlaksananya putusan pengadilan disebabkan oleh dua faktor: *Pertama*, putusan tersebut pada dasarnya dapat dilaksanakan, tetapi timbulnya keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakannya. *Kedua*, putusan pengadilan memang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna akibat dari perubahan keadaan, perubahan peraturan, perubahan posisi hukum tertentu pada saat perkara masih berjalan.

Dengan demikian, perlu dilakukan suatu penelitian untuk mencari upaya-upaya yang dapat dilakukan pencari keadilan agar dapat menjamin dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Penelitian ini menggunakan Pendekatan Undang-undang (*Statute Approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Penelitian difokuskan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi terkait, kemudian dihadapkan dengan kasus-kasus berupa putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*).

Berdasarkan kegiatan penelitian, norma-norma yang mengatur eksekusi (Pasal 116 dan Pasal 117) walaupun telah mengalami 2 (dua) kali perubahan belum menjamin adanya Keadilan (*Gerechtigheit*) dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). Upaya-upaya yang dilakukan Pengadilan Tata Usaha Negara (Ketua Pengadilan, Hakim, Panitera, dan Juru Sita) sebagaimana Peradilan Perdata belum dapat mendesak Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Pengadilan. Pada akhirnya, diperlukan penguatan hukum materil pada hukum pemerintahan dan hukum sektoral lainnya agar adanya penundukan Pejabat Tata Usaha Negara atas putusan pengadilan sesuai dengan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci : *Eksekusi Putusan, Inkrach Van Gewijsde, Peradilan Tata Usaha Negara, Pejabat Tata Usaha Negara.*

EKSEKUSI PUTUSAN *IN KRACHT* PERADILAN TATA USAHA NEGARA
DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDAR LAMPUNG

Oleh
BONIFA REFSI

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BADNAR LAMPUNG
2016

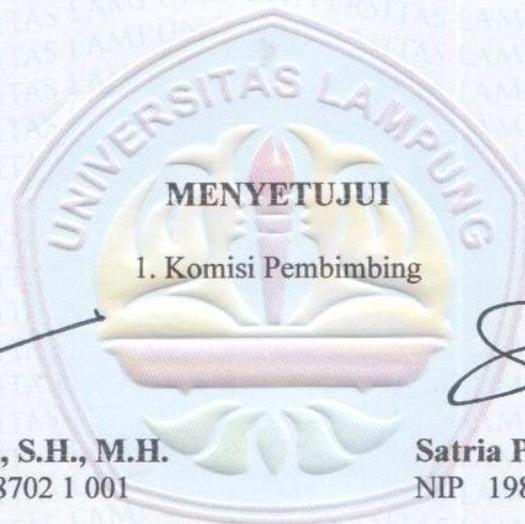
Judul Skripsi : **EKSEKUSI PUTUSAN *IN KRACHT* PERADILAN
TATA USAHA NEGARA DI PENGADILAN TATA
USAHA NEGARA BANDAR LAMPUNG**

Nama Mahasiswa : **Bonifa Refsi**

No. Pokok Mahasiswa : 1212011072

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum



Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
NIP 19610930 198702 1 001

Satria Prayoga, S.H., M.H.
NIP 19820623 200812 1 003

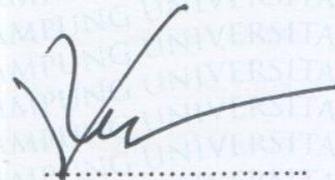
2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

Upik Hamidah, S.H., M.H.
NIP 19600606 198703 2 012

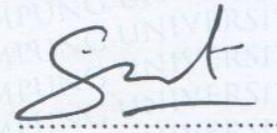
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

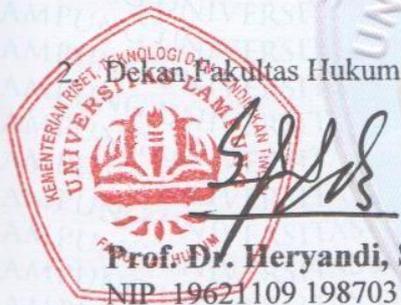
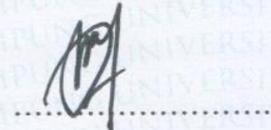
Ketua : **Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.**



Sekretaris/Anggota : **Satria Prayoga, S.H., M.H.**



Penguji Utama : **Nurmayani, S.H., M.H.**



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **24 Februari 2016**

RIWAYAT HIDUP



Dilahirkan di Bandar Lampung, Lampung pada 2 Mei 1993 dengan nama Bonifa Refsi, sebagai anak pertama dari pasangan Efran Amsdin (Alm) dan Evin Yuniarti, S.Pd. Menempuh pendidikan Sekolah Dasar di SD Negeri 1 Labuhan Ratu dari tahun 1999-2005, sekolah menengah pertama di SMP Negeri 22 Bandar Lampung dari tahun 2008-2008, dan sekolah menengah atas di SMA Negeri 15 Bandar Lampung dari tahun 2008-2011, semua diselesaikan di Kota Bandar Lampung. Penulis melanjutkan pendidikan Strata-1 pada Fakultas Hukum Universitas Lampung sejak tahun 2012 dengan mengambil minat bagian Hukum Administrasi Negara pada tahun 2014. Penulis aktif dalam berorganisasi intra kampus maupun ekstra kampus, intra kampus bergabung dengan Barisan Intelektual Muda (BIM) FH UNILA, Perhimpunan Mahasiswa Hukum Untuk Seni (PERSIKUSI) FH UNILA, Badan Eksekutif Mahasiswa-Fakultas (BEM-F) FH UNILA sebagai Kepala Dinas Kajian dan Penelitian tahun 2013-2014 serta Sekretaris Eksekutif tahun 2014-2015. Organisasi ekstra kampus, penulis berorganisasi dan berproses di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum UNILA (KHU) Cabang Bandar Lampung menjabat sebagai Kepala Bidang Badan Konsultasi dan Bantuan Hukum (BKBH) pada tahun 2015-2016. Penulis pernah mendapatkan penghargaan sebagai Mahasiswa Berprestasi-2 Pemilihan Tingkat Fakultas FH UNILA pada tahun 2014-2015 dan Penghargaan Mahasiswa Berprestasi oleh Prof. Dr. Khaidir Anwar, S.H., M.H. periode 2014-2015. Selain itu penulis bergabung dan menjadi Ketua Tim “Court Monitoring and Recording” di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi tahun 2014, Kerjasama FH UNILA dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Republik Indonesia. Saat ini penulis turut aktif menjadi peneliti muda di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKP-HAM) sejak tahun 2014.

MOTO

“Tinggalkanlah yang meragukanmu pada apa yang tidak meragukanmu. Sesungguhnya kejujuran lebih menenangkan jiwa, sedangkan dusta (menipu) akan menggelisahkan jiwa.”

(HR. Tirmidzi)

“Orang-orang yang suka berkata jujur mendapatkan 3 (tiga) hal, Kepercayaan, Cinta, dan Rasa Hormat.”

(Khalifah Ali bin Abi Thalib)

PERSEMBAHAN

Untuk Almarhum Papa (Efran Amsdin),
Mama (Evin Yuniarti, S.Pd.), dan
Bapak (Drs. H. Tulus Purnomo Wibowo) Tercinta

Untuk Adik-adik Tersayang
(Dinda Syafira dan Dyah Ayu Permata Wibowo)

Untuk Dukungan Saudara-saudara dan Keluarga Besar

Untuk Almamater yang Dibanggakan,
Fakultas Hukum Universitas Lampung

Untuk Teman-teman Mahasiswa Angkatan 2012 Seperjuangan

SANWACANA

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabaratu.

Alhamdulillah rabbil'alam, segala puji dan syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT. Tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah, inayah, dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. *Allahuma sholli 'ala syaidina Muhammad, wa'ala alaihi syaidina Muhammad*, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an dan sunnah Rasulullah, Al-Hadits, penulis dapat menjalani hidup sehari-hari dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini.

Skripsi ini mendeskripsikan permasalahan mengenai eksekusi/pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bentuk lembaga kontrol yudisial (*judicial control*) terhadap pemerintah di Indonesia. Permasalahan tersebut terdapat pada sulitnya eksekusi/pelaksanaan putusan atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sehingga putusan tidak dapat dilaksanakan/eksekusi (*non executable*). Oleh karena itu, diperlukannya upaya-upaya untuk menjamin dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Disamping itu, diperlukan

penguatan hukum materill dan formill pada Peradilan Tata Usaha Negara dan juga pada hukum pemerintahan dan hukum sektoral lainnya agar adanya penundukan Pejabat Tata Usaha Negara atas putusan pengadilan sesuai dengan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Ide inilah yang coba penulis teliti dalam skripsi ini, berupa eksplanasi yuridis, teoritis, dan filosofis dari segi eksekusi/pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan-kekurangan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat diselesaikan dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, dan bantuan dari berbagai pihak baik secara moril dan materil. Besar harapan penulis adanya saran dan kritik membangun atas skripsi ini agar adanya peningkatan kualitas dalam menulis dan memahami berbagai isu hukum secara komprehensif. Dengan demikian, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang tulus kepada:

1. Bapak Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H., selaku Pembimbing 1.

Dalam tulisan ini dengan rasa hormat, penulis ucapkan rasa terima kasih atas bimbingan, pengetahuan, pemahaman, penalaran, dan pengalaman dalam substansi, penulisan, serta literatur selama pengerjaan skripsi ini. Terlebih nasehat dan pelajaran hidup yang tidak terdapat pada proses perkuliahan dan skripsi ini. Besar harapan proses sebagaimana ini tidak terhenti hanya sampai saat penulisan skripsi dan jenjang Sarjana Hukum ini. Selama proses perkuliahan dan pengerjaan skripsi ini, tidak lebih dari terapan filosofi ajaran ilmu hukum yang beliau ajarkan, yaitu Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan.

2. Bapak Satria Prayoga, S.H., M.H., selaku Pembimbing 2 dan Sekretaris Bagian Hukum Administrasi Negara (HAN). Penulis ucapkan rasa terima kasih atas bimbingan dalam penulisan skripsi ini. Kemudian pengalaman dan gambaran yang diberikan dalam beracara di pengadilan. Hal tersebut berguna pada penulis ketika melihat dan membandingkan *law in action* disamping *law in the book*.
3. Ibu Nurmayani, S.H., M.H., selaku Pembahas 1. Penulis ucapkan rasa terima kasih atas saran dan kritik membangun yang bermanfaat bagi penulis sekaligus kepada skripsi ini. Hal ini mengingatkan kebutuhan kritik dan saran agar peningkatan substansi skripsi dan khususnya peningkatan kualitas penulisan penulis.
4. Bapak Syamsir Syamsu, S.H., M.H., selaku Pembahas 2. Penulis ucapkan rasa terima kasih atas koreksi terhadap substansi dan penulisan skripsi ini. Dibutuhkannya diskusi dan pendalaman substansi, maka hal tersebut yang dibutuhkan penulis dalam skripsi ini.
5. Ibu Upik Hamidah, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara (HAN). Penulis ucapkan rasa terima kasih atas dukungannya yang telah memberikan kesempatan penulis mewakili Bagian Hukum Administrasi Negara (HAN) dalam Mahasiswa Berprestasi Tahun 2014-2015 dan memohon maaf tidak dapat mewakili ditingkat lanjut. Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih atas dukungannya terhadap terlaksanakannya dan khususnya masukan atas judul skripsi ini.

6. Almamater, Universitas Lampung dan Bapak Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum. Penulis ucapkan terima kasih atas kesempatan untuk berkuliah dan berkarir di Institusi Perguruan Tinggi ini.
7. Ibu Dr. Nunung Rodliyah, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademik. Penulis ucapkan terima kasih atas bimbingan akademik dan motivasinya selama jenjang Sarjana Hukum ini.
8. Bapak Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.H. Penulis ucapkan terima kasih atas pengalaman, diskusi, dan ilmu yang bermanfaat selama didalam dan diluar perkuliahan.
9. Bapak Dr. FX. Sumardja, S.H., M.H. Penulis ucapkan terima kasih atas pengalaman dan ilmu yang bermanfaat selama didalam dan diluar perkuliahan.
10. Bapak Fathoni, S.H., M.H. selaku Kakak Akademik. Penulis ucapkan terima kasih atas kesempatan diskusi akan bimbingan, ilmu pengetahuan, pengalaman. Terima kasih atas perbincang atas saran, kritik, nasihat, dan pelajaran hidup yang tidak didapatkan pada proses perkuliahan.
11. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Bagian Hukum Administrasi Negara (HAN). Bapak (Alm) Sudirman Mechsan, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H., Bapak Agus Triono, S.H., M.H., Ibu Marlia Eka Putri, S.H., M.H., Ibu Eka Devianti, S.H., M.H., Ibu Ati Yuniati, S.H., M.H., Bapak Elman Eddy Patra, S.H., M.H., dan Bapak S. Charles Jackson, S.H., M.H. Penulis ucapkan terima kasih atas wawasan dan ilmu pengetahuan yang diberikan kepada penulis.

12. Rekan-rekan Ketua Umum Badan Eksekusi Mahasiswa (BEM) Fakultas Hukum Universitas Lampung angkatan 2012, Kanda Azam Akhmad Akhsya, angkatan 2013, Kanda Herdy Alwan Novantra, dan angkatan 2014, Yunda Shintya Sardi. Penulis ucapkan terima kasih atas kesempatan ranah aktualisasi organisasi kemahasiswaan secara berjenjang sejak awal menjadi mahasiswa dan mohon maaf atas ketidaksediaan penulis pada posisi jenjang organisasi selanjutnya.
13. Kanda, yunda, dan adinda Himpunan Mahasiswa Islam (HmI) Komisariat Hukum Universitas Lampung Cabang Bandar Lampung, khususnya Pengurus Komisariat masa jabatan 2015-2016 angkatan 2012 kepada James Reinaldo, Arief Alghafiqi, Aditya Achmad Akbar, Raden Arief Fadlilah, Sumaindra Jarwadi, Putri Utami, Ika Nursanti, Silvi Lismarini, Julia Silviana, Arief Triwibowo, Bayu Nusantara, Belardo Prasetya P. Mega Jaya, M. Iqbal Wahyudi, Yudha Agung Permana, Nandha Risky Putra, Rb Pratama P., Risky Khairullah, Yudha Prawira, Ragiel Armanda A., Dimas Rilo A., Danny Setiawan, Patriot Dharma P., Sari Tirta Rahayu, dan Okgit Rahmat Prastya. Penulis ucapkan terima kasih atas kebersamaan dan dinamika kemahasiswaan selama perkuliahan serta berproses di HmI.
14. Rekan-rekan mahasiswa di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKP-HAM) Universitas Lampung, Farid Al Rianto, Ricco Andreas, Dewi Nurhalimah, Putu Aditya P., Shinta Wahyu PS, Ade Kurniawan, Ade Oktariatas. Penulis ucapkan terima kasih atas kerjasama, kebersamaan dalam bekerja, berdiskusi, dan ruang aktualisasi untuk menulis.

15. Rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung, Dennys A.S., Benny Ferdianto, Shabrina Duliyan Firda, Utia Meylina U., dan rekan-rekan lainnya yang berjasa dan bekerjasama dengan penulis selama proses perkuliahan dan skripsi ini. Penulis ucapkan terima kasih atas budi dan kerjasama yang telah diberikan. Penulis juga mohon maaf atas kesalahan berupa perkataan dan perbuatan yang pernah penulis lakukan.
16. Keluarga tercinta tempat penulis diberikan kehidupan, Papa Efran Amsdin (Alm), Mama Evin Yuniarti, S.Pd., Bapak Drs. H. Tulus Purnomo Wibowo, dan Mama Popon Komariah. Adik-adik tersayang, Dinda Syafira, Dyah Ayu Permata Wibowo, Bagaskoro Adhi Wibowo., Dika, dan Weningtyas. Penuh rasa syukur kepada Allah SWT, penulis lahir di dunia dengan kedua orang tua yang demikian berjuang untuk penulis dan atas semua yang mereka berikan pada saat ini,. Berbagai bentuk pengorbanan telah dilakukan Papa, Mama, dan Bapak hingga penulis telah menyelesaikan skripsi ini sebagai syarat Sarjana Hukum (S.H.). Bentuk kasih sayang mereka luar biasa melalui do'a-doanya, Allah SWT akan selalu memberikan jalan terbaik bagi penulis dalam menjalani kehidupan. Hal ini semata-mata untuk membuat mereka bahagia, bangga, dan bersyukur atas apa yang penulis lakukan. Mereka penyemangat penulis untuk kehidupan dunia akhirat yang lebih baik dan berada dijalur Allah SWT kehendaki umat-Nya. Sarjana Hukum (S.H.) hanya sebagai salah satu bentuk rekayasa kehidupan dan ini hanya sebuah pijakan kecil untuk jalan yang panjang kehidupan. Besar harapan dan selalu berdoa untuk

kebahagiaan, kebanggaan, dan kesehatan kedua orang tua dan keluarga besar lainnya. *Aamiin.*

17. Pada akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada seseorang terdekat yang sampai saat ini berada disamping mendukung segala kegiatan penulis, memberikan semangat, motivasi, dan nasihatnya, yaitu Putri Paradise Atmaja.

Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan, namun penulis mengucapkan terima kasih atas kerjasama, doa, dan dukungan semua pihak yang berjasa selama awal penulis menempuh perkuliahan hingga menyelesaikan skripsi ini sebagai syarat Sarjana Hukum ini. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih setimpal yang sudah membantu penulis. *Aamiin.*

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabaratu.

DAFTAR ISI

Halaman

Abstract-Bahasa Inggris	
Abstrak	
Lembar Persetujuan	
Lembar Pengesahan	
Lembar Pernyataan	
Riwayat Hidup	
Moto	
Persembahan	
Sanwacana	
Daftar Isi	
Daftar Tabel	

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup	16
1.2.1. Rumusan Masalah	16
1.2.2. Ruang Lingkup Penelitian	17
a. Ruang Lingkup Bidang Ilmu	17
b. Ruang Lingkup Kajian.....	17
c. Ruang Lingkup Penelitian	17
1.3. Tujuan Penelitian.....	17
1.4. Kegunaan Penelitian.....	18

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Tujuan Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara	19
2. 2. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara	26
2. 3. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara	36
2. 4. Pengertian Eksekusi.....	43

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Jenis dan Tipe Data	55
3.1.1. Jenis Pendekatan.....	55
3.1.2. Tipe Data	56
3.2. Data dan Sumber Data.....	57
3.2.1. Data	57
3.2.2. Sumber Data	57
3.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	58
3.4. Analisis Data	59

BAB IV HASIL PENELITIAN

4.1 Eksekusi Putusan Peradilan.....	61
4.2 Macam-macam Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara.....	74
4.3 Mekanisme Eksekusi Peradilan Tata Usaha Negara	82
4.4 Deskripsi Eksekusi Pengadilan TUN Bandar Lampung	104

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan.....	126
5.2. Saran.....	131

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Perubahan Eksekusi/Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara	74
Tabel 2. Perbedaan antara <i>Nietig</i> , <i>Van Rechtswegenietig</i> , dan <i>Verniegbaar</i>	85

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986 dan berlaku secara efektif pada tanggal 14 Januari 1991 atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 telah mengalami proses dan dinamika sebagai lembaga kontrol yudisial (*judicial control*) terhadap pemerintah. Persoalan-persoalan hukum antara masyarakat dengan pemerintah telah banyak diselesaikan, sejalan dengan itu terdapat berbagai persoalan dan kendala yang menyertai penyelesaian sengketa tata usaha negara. Persoalan utama yang kerap ditemukan adalah sulitnya pelaksanaan putusan/eksekusi atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sehingga putusan tidak dapat dilaksanakan/eksekusi (*non executable*). Putusan *inkracht* Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu produk hukum Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun pada pelaksanaan putusan/eksekusi, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kapasitas/wewenang sebagai pihak eksekutor/pelaksana putusan tetapi pihak tergugat dalam hal ini pemerintah yang memiliki wewenang untuk melaksanakan putusan/mengeksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut.

Jika dirunut dari ide dasar pembentukannya, Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk memberi perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya. Perlindungan hukum kepada warga masyarakat adalah memberikan upaya hukum untuk menggugat tindakan sewenang-wenang pejabat pemerintah dan menjamin hak-hak asasi warga masyarakat tidak dilanggar dan kepentingannya tidak dirugikan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara.¹ Namun Adriaan W. Bedner berpendapat bahwa hal ini merupakan hasil keperluan politik, gagasan-gagasan hukum yang tercipta dalam jangka waktu yang panjang, dan kebetulan.² Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara pada saat itu semata-mata untuk memperkuat legitimasi rezim Orde Baru baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Pada dasarnya pemerintah tidak menyukai kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara, terlihat bahwa hampir semua wakil rakyat (waktu itu) menyadari bahwa pemerintah orde baru tidak akan bersedia menerima campur tangan pengadilan dalam hal-hal yang langsung terkait dengan pengendaliannya pada negara.³ Pengadilan Tata Usaha Negara diibaratkan “Pedang Bermata Dua”, satu sisi memberikan perlindungan kepada warga masyarakat, sedangkan disisi lain mengancam tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah berupa Keputusan Tata Usaha Negara.

¹ Paulus Effendie Lotulung, *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, 2003, hlm.xiv.

² Adrian W. Bedner, *Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia (sebuah studi Sosio-Legal)*, Jakarta: HuMa-Jakarta, 2010, hlm.68.

³ *Ibid.*, hlm.54.

Berdasarkan uraian diatas, ide dasar pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara pada saat ini berbanding terbalik dengan konteks penyelesaian sengketa. Penyelesaian sengketa pada Peradilan Tata Usaha Negara tersebut memunculkan fakta hukum bahwa ditemuinya hambatan-hambatan dalam pelaksanaan putusan/eksekusi atas putusan *inkracht* Peradilan Tata Usaha. Putusan Peradilan Tata Usaha yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) seharusnya mempunyai kekuatan eksekutorial untuk dapat dilaksanakan/eksekusi pada pihak tergugat. Namun Pengadilan Tata Usaha yang telah memutus sengketa ini tidak memiliki wewenang dalam pelaksanaan putusannya, tetapi sebagai pelaksana putusan/eksekutor tetap pada pihak tergugat yaitu pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek sengketa/gugatan.

Bentuk pelaksanaan putusan/eksekusi Pengadilan Tata Usaha diatas pada pengaturannya memberikan kewajiban pihak tergugat atas putusan *inkracht* Peradilan Tata Usaha Negara.⁴ Putusan *inkracht* Peradilan Tata Usaha Negara memuat isi dan bentuk putusan yang akan dilaksanakan oleh pihak tergugat. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara berupa gugatan dikabulkan yang akan dilaksanakan/eksekusi pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara), adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Dalam hal

⁴ Pasal 97 ayat (7) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

(7) Putusan Pengadilan dapat berupa :

- a. gugatan ditolak;
- b. gugatan dikabulkan;
- c. gugatan tidak diterima;
- d. gugatan gugur.

(8) 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.

gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat dalam pelaksanaan putusan/eksekusi.⁵ Pengaturan mengenai ruang lingkup isi putusan dalam gugatan dikabulkan diatas menjelaskan bahwa karakteristik putusan yang dapat diputuskan Peradilan Tata Usaha Negara untuk dilaksanakan/eksekusi hanya menyatakan batal atau tidak sah disamping menetapkan kewajiban untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi menyangkut sengketa kepegawaian.⁶

Meskipun demikian, putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat serta merta (*Executie bij Voorraad*) dilaksanakan/eksekusi oleh pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) karena putusan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).⁷ Hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hak-hak kepada para pihak yang belum puas terhadap putusan hakim dan itulah salah satu yang mendasari perlunya peradilan berjenjang (Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung).

⁵ Pasal 97 ayat (9), (10), dan (11) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) 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. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
- (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- (11) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

⁶ Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

⁷ Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

Suatu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dapat dinyatakan sebagai berikut:⁸

- i. putusan pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara) yang sudah tidak dapat dimintakan upaya banding;
- ii. putusan pengadilan tinggi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) yang tidak dimintakan kasasi;
- iii. putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah putusan pengadilan yang sudah tidak memiliki upaya hukum (banding dan kasasi), namun sebagaimana disebutkan di atas banding dan kasasi adalah upaya hukum biasa, disamping itu masih terdapat upaya hukum istimewa atau upaya hukum luar biasa.

Kemudian putusan yang telah diputus oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) pada pelaksanaan putusan/eksekusi menjadi permasalahan mendasar keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara saat ini. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan dasar hukum pertama berlakunya Peradilan Tata Usaha Negara dan sampai saat ini sudah dua kali direvisi termasuk menyangkut pola eksekusi, perubahan-perubahan dimaksud dalam konteks pelaksanaan putusan/eksekusi tidak terlalu membawa perubahan yang signifikan, karena secara teori Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dalam kapasitas sebagai pelaksana putusan sehingga keberhasilan penegakan hukum administrasi masih digantungkan kepada kepatuhan pemerintah (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara).

⁸ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm.143.

Pelaksanaan putusan/eksekusi pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986⁹, menurut Paulus Effendie Lotulung, sesungguhnya ada 2 (dua) jenis eksekusi yang di Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:¹⁰

- i. Pelaksanaan Putusan/Eksekusi terhadap putusan pengadilan berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, yaitu kewajiban berupa pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking) yang bersangkutan.
- ii. Pelaksanaan Putusan/Eksekusi terhadap putusan pengadilan berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, yaitu:
 - huruf b: pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking) yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking) yang baru; atau
 - huruf c: penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (beschikking) dalam gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Apabila terdapat adanya eksekusi jenis pertama, maka ditetapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (2). Dengan demikian tidak perlu lagi ada tindakan-tindakan ataupun upaya-upaya lain dari pengadilan, seperti surat peringatan dan sebagainya. Sebab, Keputusan Tata Usaha Negara sendiri akan hilang kekuatan

⁹ Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (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 empat belas hari.
- (2) Dalam hal 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 huruf c, dan kemudian setelah 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 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 sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

¹⁰ Zairin Harahap, *Op.cit.*, hlm.155.

hukumnya. Cara eksekusi seperti ini disebut *eksekusi otomatis*¹¹, dengan menggunakan model *floating execution* artinya pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diserahkan sepenuhnya kepada Pejabat Tata Usaha Negara agar dengan kesadaran hukumnya sendiri bersedia melaksanakan putusan pengadilan.¹²

Sebaliknya Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6), apabila terdapat adanya eksekusi jenis kedua yang disebut dengan *eksekusi hierarkis*, adanya surat perintah dari ketua pengadilan yang ditujukan kepada pejabat TUN yang bersangkutan, apabila tidak ditaati maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan pejabat TUN tersebut menurut jenjang jabatan, sampai ke presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk melaksanakan eksekusi putusan pengadilan tersebut.¹³ Lebih lanjut Lotulung menjelaskan bahwa pada dasarnya eksekusi di PTUN menekankan pada rasa self respect dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan.¹⁴

¹¹ Ibid., hlm.156.

¹² W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009, hlm.207.

¹³ Zairin Harahap, *Loc.cit.*

¹⁴ *Loc.cit.*

Pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara¹⁵ pola eksekusi dari *floating execution* menjadi *fixed execution* yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui sarana-sarana pemaksa.¹⁶ Apabila diperhatikan ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa ketentuan pola eksekusi masih mengandung eksekusi otomatis tetapi tidak mengandung eksekusi hierarkis dan diganti melalui sarana-sarana pemaksa berupa uang paksa dan/atau sanksi administratif. Namun, sayangnya pada Pasal 116 ayat (4) dan (5) maupun penjelasannya tidak menjelaskan mengenai bagaimana cara atau pedoman yang digunakan hakim untuk menetapkan besarnya uang paksa. Sementara itu, berkaitan dengan penjatuhan sanksi administratif tidak jelas bentuknya, bagaimana implementasinya, dan siapa yang berwenang menjatuhkan sanksinya.

Begitu juga halnya dengan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera, juga tidak jelas apa tujuan dari pengumuman itu kaitannya isi putusan pengadilan. Kalaupun untuk memaksa pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) melaksanakan putusan, hal itu tidak begitu berpengaruh terhadap pelaksanaan putusan/eksekusi tersebut. Sehingga disimpulkan, perubahan ketentuan pola eksekusi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menjadi kabur

¹⁵ Pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

(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).

¹⁶ W. Riawan Tjandra, *Loc.cit.*

dalam penormaannya dan impelentasinya tidak memberikan kekuatan eksekutorial pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Perubahan pola eksekusi juga terdapat pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁷ Perubahan jangka waktu eksekusi menjadi 60 (enam puluh) hari kerja memberikan kepastian waktu dibanding ketentuan sebelumnya empat bulan yang menimbulkan multitafsir dan celah hukum dalam rentan waktu pelaksanaan putusan/eksekusi tersebut. Di ketentuan lainnya, eksekusi hierarkis muncul kembali dengan adanya fungsi pengawasan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat. Pola eksekusi ini tidak begitu berpengaruh atas

¹⁷ Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (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.

pelaksanaan putusan dan kecenderungan tidak terlaksananya fungsi pengawasan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat karena berbagai pertimbangan politis yang sedikit mempengaruhi pelaksanaan putusan oleh pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara).

Begitu juga halnya “mati”nya norma hukum/ketentuan mengenai upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. Hal ini disebabkan, peraturan pelaksana/teknis berupa Peraturan Pemerintah mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif sampai saat ini belum ditetapkan pengaturannya. Terlihat adanya kekosongan hukum yang mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannya putusan pengadilan mengenai ketentuan tersebut. Sepertinya permasalahan tidak adanya Peraturan Pemerintah ini masih bergantung kepada inisiatif dan *political will* pemerintah untuk menetapkannya dan anggapan Pengadilan Tata Usaha Negara masih menjadi ancaman bagi tindakan-tindakan pemerintah serta enggannya melaksanakan putusan/eksekusi pengadilan secara penuh. Hal ini yang mungkin mempengaruhi pendapat Indroharto bahwa tuntas atau tidaknya atau efektif tidaknya pelaksanaan tugas pengadilan ini pada dasarnya masih digantungkan kepada kesadaran, kesukarelaan, tanggung jawab, sikap, dan perilaku dari seluruh jajaran pemerintahan sendiri.¹⁸

¹⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, hlm.253.

Apabila ditinjau kembali, ternyata tidak selamanya faktor ketaatan Pejabat Tata Usaha Negara menjadi penentu terlaksananya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Bila ditinjau dari isi putusan, tidak terlaksananya putusan pengadilan disebabkan oleh dua faktor; *pertama*, putusan tersebut pada dasarnya dapat dilaksanakan, tetapi timbulnya keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakannya. Perubahan pola eksekusi selama ini hanya berkuat pada upaya pemaksa ketaatan Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan isi putusan, padahal tidak semua putusan pengadilan dapat diterapkan pola eksekusi Pasal 116. *Kedua*, putusan pengadilan memang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna akibat dari perubahan keadaan, perubahan peraturan, perubahan posisi hukum tertentu pada saat perkara masih berjalan.¹⁹ Gugatan sengketa diajukan pada fakta-fakta, posisi hukum dan kepentingan tertentu sedangkan proses peradilan terjadi pada selang beberapa waktu sehingga terjadinya perubahan-perubahan keadaan dalam rentan waktu gugatan dengan keluarnya putusan pengadilan tersebut. Hal ini mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (putusan *non executable*). Sebenarnya permasalahan kedua ini dapat mempedomani Pasal 117 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.²⁰

Salah satu sengketa yang menjadi sorotan publik atas terjadinya putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna yaitu sengketa Pemilihan Gubernur

¹⁹*Ibid.*, hlm.120-124.

²⁰ Pasal 117 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (1) Sepanjang mengenai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (11) apabila tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuhkan dan/atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukan hal itu kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dan penggugat.

Lampung periode 2003-2008. Alzier Dianis Thabranie menggugat dua Surat Keputusan (SK) Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno, yaitu:

- i. SK Mendagri Nomor 161.27-598/2003 tanggal 1 Desember 2003 yang membatalkan hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung periode 2003-2008 yang telah dimenangkan pasangan Alzier Dianis Thabranie dan Ansory Yunus;
- ii. SK Mendagri Nomor 121.27/1.989/SJ tertanggal 1 Desember 2003 tentang Pilgub dan Wagub Lampung ulang yang kemudian dimenangkan pasangan Sjachroedin ZP-Syamsurya Ryacudu sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung

Tepatnya tanggal 13 Mei 2004, PTUN Jakarta mengeluarkan putusan Nomor : 010/PEN.M/2004/PTUN-JKT yang menyatakan dua SK Mendagri tersebut tidak sah dan memerintahkan Mendagri untuk mencabutnya. Mendagri kemudian melakukan banding ke Pengadilan Tinggi TUN Jakarta dan kasasi ke Mahkamah Agung justru semakin mengukuhkan keputusan yang memenangkan Alzier Dianis Thabranie. Namun keputusan kasasi MA yang memenangkannya tak segera dieksekusi, Sjachroedin ZP dan Syamsurya Ryacudu tetap bertahan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung. Tidak dilaksanakannya keputusan kasasi MA tidak berpengaruh atas kepentingan politis ditingkat pusat di era Presiden Megawati Soekarnoputri ini.

Sengketa kepegawaian mempunyai potensi besar untuk terjadinya putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna, karena keberlakuan objek gugatan biasanya dibatasi oleh waktu (*tempus*) dan keputusannya bersifat sekali berlaku (*einmaligh*), sehingga pada saat putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap

(*inkrach van gewijsde*) hal yang diminta sudah tidak ada lagi.²¹ Sengketa pertanahan dan sengketa pemilihan kepala daerah (pilkada) memiliki potensi putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna. Sengketa pertanahan, peran Peradilan Tata Usaha Negara tidak sampai pada pengujian kepemilikan namun hanya terbatas pada penilaian aspek prosedural formal sertifikat. Apabila ada dua putusan yang saling bertentangan antara putusan perdata dan putusan tata usaha negara, dimana putusan perdata menentukan hak kepemilikan, maka kedua bentuk putusan yang paling menyelesaikan masalah sesungguhnya berada putusan perdata dan putusan peradilan tata usaha negara cenderung diabaikan. Selain hal itu, sengketa pilkada terdapat dua putusan yang berbeda. Objek kajian Peradilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada administrasi pendahuluan, proses pemilihan tetap dilaksanakan tanpa mempertimbangkan sengketa Peradilan Tata Usaha Negara sedang berlangsung, dan putusan Peradilan Tata Usaha Negara diputus ketika proses pemilihan sudah berakhir. Apalagi sengketa tersebut dipertimbangkan di Mahkamah Konstitusi, dan putusannya kontradiktif dengan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.²²

Selama ini ketika putusan pengadilan dikategorikan sebagai putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna, pada umumnya tidak dilaksanakan tanpa ada solusi lain, dan tidak ada norma hukum yang dapat dipakai untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah untuk mengembalikan keadaan seperti sebelum keputusan tersebut diterbitkan (pemulihan).²³ Keterbatasan normatif ini kerap menjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan putusan/eksekusi putusan

²¹ Umar Dani, *Putusan Pengadilan Non-Executable, Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*, Yogyakarta: Genta Press, 2015, hlm.12.

²² *Ibid.*, hlm.10-11.

²³ *Ibid.*, hlm.13.

peradilan tata usaha yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Sistem pengaturan pelaksanaan putusan/eksekusi ini bukan tanpa sebab, karena model pelaksanaan putusan/eksekusi dilandaskan pada unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi dasar gugatan dan isi putusan Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri. Isi putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang hanya menyatakan batal atau tidak sah dan menjadi urusan Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan/tidak melaksanakan isi putusan tersebut.

Tindakan Pejabat Tata Usaha Negara ini beranjak dari unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pernyataan kehendak sepihak secara tertulis. Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara secara teoritik adalah hubungan hukum publik senantiasa bersifat sepihak atau bersegi satu, "*Administratiefrechtelijk e rechtshandelingen zijn enzijdige rechtshandelingen*" (tindakan hukum administrasi adalah tindakan hukum sepihak). Oleh karena itu, sebagai wujud dari pernyataan kehendak sepihak, pembuatan, dan penerbitan keputusan hanya berasal dari pihak pemerintah, tidak tergantung kepada pihak lain. Ketika Pemerintah/Pejabat Tata Usaha Negara dihadapkan pada peristiwa konkret dan pemerintah memiliki motivasi dan keinginan untuk menyelesaikan peristiwa tersebut, pemerintah diberi wewenang untuk mengambil tindakan hukum secara sepihak dengan dituangkan dalam bentuk tertulis, sebagai wujud dari motivasi dan keinginan pemerintah. Pada umumnya para ahli berpendapat bahwa keputusan itu adalah keputusan sepihak, karena bagaimanapun keputusan itu tergantung dari pemerintah, yang dapat memberikan atau menolaknya. Dengan

kata lain, "*Eenzijdig, omdat de overhead tot die rechtshandeling eenzijdig besluit, dus zonder wilsovereenstemming met een anders*" (Sepihak, karena pemerintah memutuskan untuk melakukan tindakan hukum itu sepihak, artinya tanpa persetujuan kehendak pihak lainnya).²⁴

Tidak akan ada artinya suatu mekanisme peradilan yang sudah baik dan menghasilkan putusan yang baik pula, tetapi gagal dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan putusan sebagai ujung akhir dari lorong keadilan tidak bisa tidak, justru merupakan bagian terpenting dalam mekanisme atau proses yang terjadi dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Keberhasilan pelaksanaan putusan menjadi taruhan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan itu sendiri, sebab sistem peradilan yang hanya dapat memproduksi putusan tanpa mempunyai kemampuan untuk melaksanakan isi putusan, maka menjadi tidak berwibawa dan lambat laun akan menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat.²⁵

Upaya untuk memperbaiki pola eksekusi yang mempengaruhi eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di masyarakat dalam hal pelaksanaan putusan/eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hal yang sangat menarik bagi penulis untuk melakukan penelitian, yaitu melalui Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut pelaksanaan putusan/eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap putusan-putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi Cet.8, Jakarta:Rajawali Press, 2013, hlm.145-147.

²⁵ Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara yang Beribawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 4 Februari 2010, hlm.16.

mengalahkan pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) dalam melaksanakan putusan/eksekusi putusan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini mencoba mengangkat permasalahan tersebut dalam suatu penulisan hukum yang berjudul, "Eksekusi Putusan *In Kracht* Peradilan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung".

1.2. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1.2.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah:

1. Bagaimana konsekuensi hukum dari isi putusan *in kracht* Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan batal atau tidak sah?
2. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) enggan melaksanakan/mengeksekusi putusan *in kracht* Peradilan Tata Usaha Negara?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila terjadi perubahan-perubahan keadaan yang mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (putusan *non executable*) oleh pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara)?

1.2.2. Ruang Lingkup Penelitian

a. Lingkup Penelitian di Bidang Hukum

Lingkup bidang penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara yang dilihat dan diteliti khususnya adalah pelaksanaan putusan/eksekusi atas sengketa Keputusan Tata Usaha Negara; Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*); dan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Ruang Lingkup Kajian

Berdasarkan permasalahan diatas agar tidak meluas dan terarahnya pembahasan maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada pelaksanaan putusan/eksekusi atas sengketa Keputusan Tata Usaha Negara; putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*); dan isi/makna, struktur dan konsekuensi putusan yang diputus oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

c. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian berupa studi pustaka dan studi lapangan pada Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan konsekuensi hukum dari isi putusan *in kracht* Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan batal atau tidak sah;
2. Menjelaskan upaya-upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara)

enggan melaksanakan/mengeksekusi putusan *in kracht* Peradilan Tata Usaha Negara;

3. Menjelaskan upaya-upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila terjadi perubahan-perubahan keadaan yang mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (putusan *non executable*) oleh pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara

1.4. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya adalah Pelaksanaan Putusan/Eksekusi atas Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara; Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*); dan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara;
- b. Sebagai sarana memperoleh data yang lengkap dan jelas sebagai bahan-bahan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti yaitu pelaksanaan putusan/eksekusi atas sengketa Keputusan Tata Usaha Negara; putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*); dan isi/makna, struktur dan konsekuensi putusan yang diputus oleh Peradilan Tata Usaha Negara dengan melihat pelaksanaannya di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung;
- c. Sebagai salah satu persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Tujuan Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara juga diartikan sebagai kecenderungan tekad pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara terhadap kekuasaan pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan; sebagai negara yang sedang membangun, soal campur tangan pemerintah yang lebih besar dalam kegiatan-kegiatan kehidupan masyarakat merupakan masalah di negara-negara berkembang di mana wewenang bertindak dan mengatur kehidupan masyarakat dalam pembangunan mungkin dirasakan sebagai pelanggaran hak asasi warga negara. Namun, haruslah diakui bahwa dengan adanya Peradilan Administrasi Negara bukanlah merupakan jaminan bagi warga negara bahwa kepentingan umum dan kepentingan warga negara menjadi seimbang.²⁶ Selain itu juga Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*).²⁷

Di dalam melakukan tindakan hukum publik Badan/Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai peranan sebagai pelaku hukum publik yang menjalankan kekuasaan

²⁶ Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm.58.

²⁷ Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm.154.

hukum publik yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan pelbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik. Wujud dari pelaksanaan urusan pemerintahan dapat berupa tindakan hukum yang berkaitan dengan tindakan material dan berbagai tindakan hukum yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara.²⁸ Pengadilan Tata Usaha Negara menjalankan peranan yang sangat penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap tindakan badan atau pejabat administrasi negara agar tidak bertindak melampaui kewenangan yang dimilikinya.²⁹

Muchsan menyatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*).³⁰ Berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, Menurut SF Marbun antara lain dengan *constitutional control, political control, judicial and legal control, technical control, social control, dan administrative control*, sedangkan menurut Muchsan pengawasan terhadap pemerintah meliputi; pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan dan pengawasan fungsional oleh lembaga fungsional.³¹

²⁸ Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1996, hlm.29.

²⁹ *Ibid.* hlm.51.

³⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992, hlm.38.

³¹ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni Bandung, 2004, hlm.201.

Ditinjau dari segi saat/waktu dibedakan antara kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*, dikatakan sebagai kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelumlah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi kewenangan pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebagai tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah, dengan kata lain arti pengawasan disini dititik beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah selalu bersifat kontrol *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.³²

Lotulung³³ membuat klasifikasi ditinjau dari sifat kontrol terhadap objek yang diawasi dibedakan antara kontrol segi hukum dan kontrol segi manfaat. Apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah atautkah juga disamping segi *rechmatigheid* ini dinilai pula benar tidaknya perbuatan yang ditinjau dari segi/pertimbangan kemanfaatannya (*opportunitas*), yaitu segi *doelmatigheid*. Jadi dibedakan antara kontrol segi hukum (*doelmatigheidstoetsing*). Misalnya kontrol yang dilakukan badan peradilan (*judicial control*) pada prinsipnya hanya menitik beratkan pada segi legalitas, yaitu kontrol segi hukum, sedangkan

³² W. Riawan Tjandra, *Loc.cit.*

³³ *Ibid.*, hlm.207.

suatu kontrol teknis administrasi intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built-in control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechmatigheidstoetsing*), juga dan bahkan menitik beratkan pada segi penilaian kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.

Menurut Hasan Suryono³⁴ secara skematis sistem pengawasan dapat diberikan menjadi dua jenis, yaitu; *Pertama*, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat hakikatnya merupakan suatu kewajiban, oleh karena itu, bersifat mutlak yang diawasi langsung oleh pimpinan. Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. *Kedua*, pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Menurut Irfan Fachruddin dalam hal pengawasan, mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang dituju oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum. Bentuk yang paling menonjol antara lain, *pertama*, pengawasan dengan cara “mendesak dari atas” atau “membuat takut” dan, *kedua*, pengawasan “membujuk” atau melalui “perundingan”,³⁵

³⁴ Hasan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara (HTUN)*, Surakarta: UNS Press, 2005, hlm.46.

³⁵ Irfan Fachrudin, *Op.cit.*, hlm.190.

Kontrol sering juga disebut sebagai “pengawasan”³⁶ atau “memeriksa”³⁷. Lotulung lebih menyukai menggunakan istilah kontrol, sebagai padanan kata dari pengawasan. Paulus Effendi Lotulung³⁸ lebih cenderung menyebut pengawasan dengan istilah kontrol, beliau membedakan jenis kontrol ke dalam kontrol intern dan kontrol ekstern. Dipandang dari “*kelembagaan*” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi Kontrol Intern (*Internal Control*) dan Kontrol Ekstern (*External Control*), sebagai berikut:

- a. Kontrol Intern (*Internal Control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya, pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau “*built-in control*”;
- b. Kontrol Ekstern (*Eksternal Control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung seperti Kontrol Keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kontrol Sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, Kontrol Politis yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat dalam bentuk hearing ataupun hak bertanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat

³⁶ Mas’ud Khasan Abdul Qohar, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Bintang Pelajar, hlm.187.

³⁷ Yulius dkk, *Kamus Baru Bahasa Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, hlm.116.

³⁸ Irfan Fachrudin, *Op.cit.*, hlm.202-204.

Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah (eksekutif), dan Kontrol Peradilan (*judicial control*) antara lain Peradilan Umum, mapun Peradilan Tata Usaha Negara/Administrasi, serta badan lainnya seperti *Ombudsman* Nasional.³⁹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah yaitu pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya yaitu hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*) serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terjadi tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, hlm.92.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.90-91.

Pemerintah selaku pelaksana kekuasaan di bidang eksekutif dalam melaksanakan urusan pemerintah tidak boleh lagi ada penyimpangan kekuasaan, karena Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ini pembentukannya bertujuan:

- a. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak bertindak sewenang-wenang melakukan perbuatan yang dapat merugikan warga negara;
- b. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara benar-benar melaksanakan tugas dan kewajiban yang diberikan oleh undang-undang kepadanya;
- c. Agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan produk berupa surat keputusan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).⁴¹

Oleh karena itu, segenap tindakan pemerintah yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus diuji terhadap norma-norma kelayakan dan kepatutan. Intinya, tata pemerintahan (tata kelola) yang baik sebagai konsep dari *good governance*. Dan apabila dihubungkan dengan kepentingan rakyat banyak, maka tujuan *good governace* itu yakni: pertama, untuk mewujudkan berbagai kepastian, kemudahan dan “keberhasilan” (transparansi serta akuntabilitas) dalam pelayanan publik; dan kedua, untuk memberikan perlindungan kepada rakyat dari tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.⁴²

⁴¹ Diani Kesuma, *Diklat Kemahiran Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Universitas Pancasila, 2010, hlm.1.

⁴² Endra Wijaya dan Ali Abdullah, *Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Lentera Hukum Indonesia, 2011, hlm.1.

2.2. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara memiliki karakteristik yang berbeda dengan peradilan yang lainnya yaitu watak hukum publik. Salah satu konsekuensi watak itu adalah bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai kekuatan mengikat “*erga omnes*”, tidak hanya para pihak yang bersengketa. Ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 132, Bab IV tentang Hukum Acara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Garis besar Bab IV mengatur tentang:⁴³

- i. Acara (prosedur) biasa di tingkat pertama (Pasal 53 sampai Pasal 121), sekelumit tentang ketentuan acara ditingkat banding (Pasal 122 sampai Pasal 130) dan kasasi (Pasal 131) serta acara luar biasa tentang peninjauan kembali (Pasal 132);
- ii. Selama berjalannya prosedur biasa tersebut di tingkat pertama dapat terjadi penerapan acara singkat atau acara pemutusan pokok gugatan secara sederhana yang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan (Pasal 62 ayat (1) dan (2)) dan oleh Majelis yang memutus gugatan perlawanan yang diajukan terhadap penetapan Ketua Pengadilan tersebut (Pasal 62 ayat (4));
- iii. Acara cepat yang diatur dalam Pasal 98; serta
- iv. Acara mengenai pemutusan tentang permohonan khusus seperti permohonan untuk beracara dengan cuma-cuma dan permohonan untuk penundaan pelaksanaan keputusan yang sedang digugat sampai diperolehnya putusan Pengadilan yang berkekuatan tetap.

Hukum acara biasa disini adalah jalannya proses dari tiap gugatan yang masuk, kalau tidak diterapkan acara-acara khusus, seperti acara singkat, acara cepat, acara yang dipakai dalam menyelesaikan permohonan untuk penundaan pelaksanaan keputusan yang sedang digugat dan acara untuk menangani permohonan untuk beracara Cuma-cuma. Hukum acara biasa merupakan acara yang normal ditempuh dan seharusnya

⁴³ Indroharto, *Op.cit.*, hlm.66.

dilalui oleh tiap gugatan yang diajukan. Tujuan yang ingin dicapai dengan menerapkan acara biasa adalah untuk memperoleh suatu putusan pengadilan yang final yang baik dan berbobot yang didasarkan atas hasil pemeriksaan yang cermat dan teliti mengenai: dasar-dasar dan latar belakang dari sengketa yang diajukan, mengenai kadar kebenaran dari dalil-dalil yang diajukan para pihak maupun dasar-dasar hukum dari perkaranya. Hukum acara ini dilakukan untuk menyatakan Keputusan TUN mengenai pokok sengketa bersifat melawan hukum atau tidak, sah atau tidak, harus dibatalkan atau tidak.⁴⁴

Acara ini memberi kesempatan kepada kedua pihak untuk saling mengadakan tukar menukar surat-surat dan dokumen-dokumen, untuk meminta pemeriksaan-pemeriksaan tambahan yang dilakukan atas perintah pengadilan, untuk melihat berkas perkara, dan akhirnya suatu pemeriksaan dimuka sidang yang terbuka untuk umum, dimana para pihak dapat mengajukan saksi-saksi, saksi ahli, dan sebagainya. Prosedur biasa ini selalu mengakhiri gugatan itu dengan putusan mengenai pokok sengketa (*ten principle*). Tetapi sampai selesainya acara biasa ini selalu memakan waktu yang lama. Lamanya waktu tersebut adalah karena demi untuk cermatnya pemeriksaan, kepada para pihak secara berturut-turut dan bergantian harus diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat mengenai segala hal yang terjadi selama proses berjalan.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.67.

⁴⁵ *Ibid.*

Secara garis besar proses tertib beracara menurut acara biasa dapat dibagi atas tindakan sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan dan pada pemeriksaan dimuka sidang pengadilan dengan berbagai ragam pentahapan yang harus dilalui.

i. Pengajuan Gugatan (Pasal 53 sampai dengan Pasal 67)

Pasal 1 angka 5 menentukan, bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Hukum acara peradilan tata usaha negara tidak mengenal “perkara”, melainkan “sengketa” (Pasal 1 angka 4), karena timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara badan dengan pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat (Penjelasan Umum angka 1).

Pihak yang berhak mengajukan gugatan (penggugat) hanyalah orang, dan atau badan hukum perdata, atau subyek hukum perdata semata-mata, karena itu penggugat berhak siapa yang akan digugat. Sedangkan badan atau pejabat administrasi negara atau subyek hukum publik dilarang mengajukan gugatan (Pasal 1 angka 4, 5 dan 6 jo Penjelasan Pasal 53 ayat (1)). Surat gugatan harus ditandatangani/cap jempol oleh penggugat atau kuasanya. Bilamana surat gugatan itu ditantangani oleh kuasanya maka harus disertai dengan surat kuasa khusus yang sah.

Gugatan diajukan karena (para) penggugat merasa kepentingannya dirugikan disebabkan tindakan-tindakan administrasi yang dituangkan dalam keputusan atau tidak mengeluarkan keputusan itu. Keputusan yang disengketakan dapat diminta untuk dinyatakan *batal* atau *tidak sah* sebagai tuntutan pokok yang macamnya terbatas yang berbeda dengan permintaan pokok dalam gugatan perkara perdata.

Secara hukum kedua kata itu mengantung pengertian dan konsekuensi yang tidak sama dalam pelaksanaan putusan/eksekusi. *Tidak sah (niet recht geldig)* mengandung pengertian yang lebih luas sebab ke dalamnya tidak hanya termasuk *batal (nietig)* atau *batal mutlak (absolute nietig)* saja, melainkan juga dapat *batal karena hukum (nietigheid van rechtswege)* dan dapat *dibatalkan (vernietig-baar)* yang masing-masing mempunyai makna yuridis tersendiri.⁴⁶ Sengketa administrasi negara terdapat juga tuntutan tambahan berupa permintaan ganti rugi dan selain itu terdapat rehabilitasi dalam hal kepegawaian saja (Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 120 dan Pasal 121).

Sengketa administrasi dilihat dari cara penyelesaiannya dapat dibedakan dan digolongkan dalam 2 hal, *Pertama*, yang langsung berarti bahwa untuk sengketa administrasi itu tidak terbuka kemungkinan upaya administrasi, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolut pengadilan administrasi (tingkat pertama). *Kedua*, tidak langsung berarti terbuka kemungkinan sengketa administrasi itu diselesaikan dengan menggunakan seluruh upaya administrasi yang ada. Tenggang waktu mengajukan gugatan diberikan bervariasi dalam menghitung sejak waktu dimulainya (Pasal 55). Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang memeriksa dan memutusi sengketa tata usaha negara itu, adalah pengadilan tempat kedudukan tergugat, yaitu tempat yang nyata menurut hukum (Pasal 54 ayat (1)). Hal itu berdasarkan asas *Actor Sequitur Forum Rei*.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.335

ii. Biaya Perkara

Pada umumnya diperlukan biaya untuk berperkara yang harus dibayar (Pasal 59). Walaupun demikian adakalanya dibebaskan dari biaya perkara atau berperkara secara prodeo (Pasal 60 dan Pasal 61). Penggugat dalam mengajukan surat gugatannya diwajibkan untuk membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh panitera. Uang muka biaya perkara ialah biaya yang dibayar terlebih dahulu sebagai uang panjar oleh pihak tergugat terhadap perkiraan biaya berperkara yang diperlukan dalam proses berperkara, seperti biaya kepaniteraan, materai, saksi, alih bahasa, dan biaya pemeriksaan di tempat lain dari ruang sidang (Pasal 111).

Tidak tertutup kemungkinan untuk berperkara tanpa biaya atau secara cuma-cuma (Pasal 60 dan Pasal 61). Hal itu berlaku bagi para pencari keadilan yang tidak mampu, karena berpenghasilan kecil. Penggugat tidak diwajibkan membayar biaya perkara, maupun imbalan jasa kepada para kuasanya yang memberikan bantuan hukum.

iii. Pencatatan Perkara dalam Daftar (Pasal 59 ayat 2)

Perkara dicatat dalam daftar oleh panitera setelah penggugat membayar uang muka biaya perkara (Pasal 59 ayat (2)), sebagai bukti bahwa gugatan sudah terdaftar dan uang muka sudah dibayar, dapat diketahui dari tanda bukti penerimaan uang yang mencantumkan juga nomor register perkara. Perkara secara cuma-cuma, gugatan baru dicatat dalam dalam daftar perkara setelah adanya penetapan yang mengabulkan bersengketa tanpa biaya itu, menyatakan status ketidakmampuan penggugat (Pasal 60 ayat (2)).

iv. Pemeriksaan Pendahuluan (Pasal 62 dan Pasal 63)

Sebelum hari persidangan ditentukan dan sengketa diperiksa di persidangan untuk diputuskan, ternyata terdapat kewenangan pengadilan untuk melakukan semacam pemeriksaan pendahuluan. Pemeriksaan dapat berupa rapat permusyawaratan (*dismissal process*) dan pemeriksaan persiapan. Rapat Permusyawaratan (*dismissal process*) (Pasal 62), Ketua pengadilan tata usaha negara berwenang memutuskan, bahwa gugatan yang diajukan sebelum diperiksa dipersidangan dapat dinyatakan diterima atau tidak mempunyai dasar. Hal itu disebabkan:

- a. Pokok gugatan (fakta yang dijadikan dasar gugatan) itu nyata-nyata tidak termasuk wewenang pengadilan;
- b. Syarat-syarat gugatan (Pasal 56) tidak dipenuhi oleh penggugat, sekalipun telah diberitahukan dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan kepada alasan-alasan yang layak;
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan administrasi negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah kadaluwarsa.

Apabila penetapan itu berisi penolakan, maka yang ditolak dalam hal ini penggugat berhak mengajukan perlawanan kepada pemberi penetapan dalam jangka waktu 14 hari, terhitung sejak hasil rapat itu diucapkan.

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas (Pasal 63).

Dalam hal ini hakim bertindak:

- a. Memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapi dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari;
- b. Dapat diminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Pemeriksaan penetapan ditujukan kepada penggugat untuk memperbaiki, dan melengkapi gugatannya dalam tenggang waktu 30 hari, akan tetapi badan atau pejabat administrasi negara terlebih dahulu dimintai penjelasannya dan memberikan informasi yang diperlukan penggugat (Pasal 62 ayat (2) huruf a dan Pasal 63 ayat (2) huruf b).

- v. Penetapan Hari Sidang (Pasal 59 ayat (3) dan Pasal 64)

Penetapan hari sidang selalu berhubungan dengan panggilan, waktu, dan jarak antara tempat para pihak yang bersengketa dengan tempat persidangan. Hari persidangan dipertimbangkan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah gugatan dicatat dalam daftar perkara. Hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan dengan mempertimbangkan jauh dekatnya tempat tinggal kedua belah pihak yang bersengketa dari tempat persidangan.

- vi. Panggilan Para Pihak yang Berperkara (Pasal 59 ayat (3), Pasal 64 ayat (2), Pasal 65, dan Pasal 66)

Pemanggilan para pihak yang berperkara dilakukan setelah selesai pentahapan tindakan sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan setelah gugatan dianggap cukup lengkap dan sempurna serta telah ditentukan majelis hakim yang akan memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara itu. Panggilan dianggap sah bilamana telah dikirim secara tercatat dan telah diterima oleh yang bersangkutan berikut salinan

gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan dapat dijawab dengan tertulis. Secara operasional, yang melakukan pemanggilan adalah panitera pengganti dari pengadilan tata usaha negara yang bersangkutan (Pasal 39).

vii. Pemeriksaan di Sidang Pengadilan

Setelah “pemeriksaan pendauluan” selesai, maka ditetapkan hari, jam, tanggal, tempat persidangan. Kemudian kedua belah pihak atau kuasanya dipanggil untuk mulai bersidang yang harus diperlakukan sama dan di dengar “*audi (et) alteram partem*”. Untuk keperluan pemeriksaan, hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum (Pasal 70 ayat (1)). Sifat dibuka untuk umum itu merupakan syarat mutlak karena kalau tidak putusan hakim diancam batal menurut hukum.

Hakim ketua memulai memeriksa sengketa di persidangan dengan membacakan isi gugatan. Apabila jawaban atas gugatan itu telah ada, maka hakim termaksud juga membacakannya. Sebaliknya apabila jawaban tersebut belum tersedia, maka hakim itu memberikan kesempatan kepada tergugat, pada sidang berikutnya untuk melakukan jawabannya. Setelah gugatan (dan jawaban) dibacakan, maka hakim ketua sidang memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menjelaskan seperlunya, baik terhadap gugatan maupun jawaban.

Selanjutnya kepada penggugat diberi kesempatan mengubah alasan-alasan gugatan dengan syarat tidak menambah petitum semula, dan semua dipertimbangkan dengan seksama oleh hakim. Hal penggugat ini diberikan sampai dengan *replik*. Demikian tergugat diberi kesempatan mengubah alasan yang menjadi jawabannya. Hak ini

diberikan sampai dengan *duplik*. Perubahan baik gugatan maupun jawaban, hanya sekedar memberikan kejelasan yang menyangkut pokok sengketa.

Proses diatas dapat beralasan secara lisan, akan tetapi juga jawaban, *replik*, *duplik* dapat dilaksanakan secara tertulis. Dalam tahap pembuktian setelah “surat-menyurat” dan atau “tanya jawab” dianggap selesai, maka hakim ketua sidang sampai kepada bukti dan beban pembuktian. Setelah pemeriksaan alat bukti (Pasal 100) baik pengugat maupun tergugat dapat memberikan tanggapannya yang berisi penilaian terhadapnya, baik secara lisan maupun tertulis. Tanggapan itu lazimnya dilakukan dalam memberikan kesimpulan-kesimpulan terhadap sengketa.

viii. Intervensi

Intervensi (Pasal 83 dan Pasal 118) adalah ikut serta pihak lain ke dalam sengketa. Ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, baik pada waktu pemeriksaan di sidang pengadilan maupun dalam pelaksanaan putusan. Intervensi dalam tahap pemeriksaan di sidang pengadilan, dapat terjadi karena prakarsa administrasi itu masuk pihak ketiga, maka ia akan memanggilnya dengan resmi sebagaimana mestinya. Sedangkan atas prakarsa sendiri bilamana pihak ketiga dengan jalan memasukan permohonan sendiri untuk maksud mempertahankan hak dan kepentingannya jangan sampai dirugikan oleh putusan sengketa itu.

Permohonan berisi alasan-alasan dan hal-hal yang diminta pemohon yang ditujukan kepada pengadilan yang sedang memeriksa perkara administrasi itu, pemohon dipertimbangkan makan didapat putusan sela yang dicantumkan dalam berita sidang. Isi putusan sela dapat berupa pengabulan atau penolakan permohonan. Apabila

permohonan dikabulkan, maka pemohon selaku pihak ketiga yang ikut serta berkedudukan sebagai pihak mandiri (dalam proses perkara itu disebut penggugat intervensi).

Selanjutnya pihak ketiga dapat diikutsertakan karena prakarsa salah satu pihak yang berperkara (penggugat atau tergugat) dengan jalan mengajukan permintaan kepada pengadilan. Maksud peminta ialah agar pihak ketiga memperkuat posisi hukum dalam perkara itu. Maka pihak ini disebut *penggugat II-intervensi* atau *tergugat II-intervensi*. Unsur yang wajib dipenuhi bagi pihak intervensi yaitu syarat *mempertahankan hak dan kepentingan* agar dapat ikut serta, apabila tidak maka tidak dapat dibenarkan mengadakan penggabungan diri dalam sengketa.

ix. Pemeriksaan Berkas

Sejak perkara dicatat di kepaniteraan pengadilan tata usaha negara, sampai proses sengketa itu selesai dilaksanakan, dimungkinkan bagi para pihak untuk melakukan pemeriksaan dan mempelajari berkas-berkas sengketa termasuk serta membuat kutipan-kutipan seperlunya (Pasal 81, Pasal 82, Pasal 126, dan Pasal 141). Salinan putusan dan berkas-berkas yang dibawa keluar, haruslah terlebih dahulu mendapat izin dari ketua pengadilan dan panitera bertanggung jawab sepenuhnya atas berkas-berkas perkara, termasuk titipan baik barang maupun uang dari pihak ketiga

2.3. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan produk hukum suatu Pengadilan Tata Usaha Negara. Suatu putusan pengadilan diambil untuk memutuskan suatu sengketa, yang diserahkan kepadanya dalam rangka yang dinamakan *jurisdiction contentiosa*. Sebelum putusan itu dijatuhkan, terlebih dahulu majelis hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan putusan sengketa itu. Hakim ketua majelis memimpin musyawarah itu untuk mendapatkan putusan yang merupakan mufakat bulat. Bila hal itu tidak tercapai, maka permusyawaratan ditunda sampai musyawarah berikutnya. Apabila hal itu gagal setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh, lalu putusan diambil dengan suara terbanyak dan kalau itupun tidak tercapai, maka suara terakhir hakim ketua majelis tadi yang menentukan.⁴⁷

Putusan berdasarkan golongan dapat berupa, *pertama*, putusan akhir, adalah putusan yang mengakhiri suatu sengketa atau perkara dalam suatu tingkat peradilan tertentu; *kedua*, putusan sela atau putusan antara, adalah putusan yang fungsinya memperlancar pemeriksaan.⁴⁸ Putusan sela dijatuhkan terhadap eksepsi yang dilakukan karena menyangkut atribusi serta distribusi atau seperti hal yang dimaksud oleh Pasal 83.⁴⁹

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.353.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993, hlm.165. dikutip Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, hlm.353.

⁴⁹ Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

(1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan

Menurut sifatnya, amar putusan atau dictum putusan itu dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu:⁵⁰

- i. Putusan *condemnatoir*, yaitu yang amarnya berbunyi: “Menghukum dan seterusnya ...”
- ii. Putusan yang konstitutif, yaitu yang amarnya menimbulkan suatu keadaan hukum baru, atau meniadakan keadaan hukum baru.

Adapun amar putusan diatur dalam Pasal 97 ayat (3) berupa:⁵¹

a. Gugatan Ditolak

Menolak gugatan, berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh majelis hakim, karena alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat.

b. Gugatan Dikabulkan

Suatu gugatan dikabulkan, adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak penggugat itu, berarti tidak membenarkan KTUN yang dikeluarkan oleh pihak tergugat, atau tidak membenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh tergugat, padahal itu sudah merupakan kewajibannya.⁵²

permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai :

- a. pihak yang membela haknya; atau
 - b. peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Ibid*.

⁵¹ Zairin Harahap, *Op.cit.*, hlm.147-149.

⁵² Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

Bilamana gugatan dikabulkan maka pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) berkewajiban melakukan hal yang diatur Pasal 97 ayat (8) dan (9). Dalam rangka pihak tergugat melaksanakan kewajiban-kewajiban itu yang perlu diperhatikan adalah petitum gugatan dalam korelasinya dengan diktum putusan. Artinya, petitum apa sajakah yang dikabulkan menjadi diktum putusan. Ke dalam diktum putusan “gugatan dikabulkan”, sedangkan petitum gugatan menyatakan “batal” atau “tidak sah” yang maknanya berbeda juga dalam implikasi pelaksanaan kewajiban yang dapat disertai pembebanan ganti rugi dan pemberian rehabilitasi pada Pasal 97 ayat (10) dan (11).⁵³

c. Gugatan Tidak Diterima

Putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak penggugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana yang dimaksud dalam prosedur dismissal dan atau pemeriksaan persiapan. Dalam prosedur atau tahap tersebut, Ketua Pengadilan dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima, karena alasan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

-
- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
 - (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
 - (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.354.

d. Gugatan Gugur

Putusan pengadilan yang menyatakan gugatan gugur dalam hal para pihak atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang telah ditentukan dan mereka telah dipanggil secara patut,⁵⁴ atau perbaikan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan (daluwarsa).

UU PTUN tidak mengatur perihal tentang manakala pihak penggugat meninggal dunia. Dalam hukum acara perdata setelah kematian diberitahukan, pemeriksaan perkara terhenti (*schorsing*), segala tindakan-tindakan prosesuil tidak sah, gugatan kemudian dapat dilanjutkan oleh ahli waris.⁵⁵ Dalam perkara administrasi menurut Sjachran Basah⁵⁶, tidak dengan sendirinya gugatan dinyatakan gugur, akan tetapi pihak ahli waris penggugat akan dipanggil untuk ditanya, apakah gugatan akan diteruskan atau dicabut. Demikian pula perubahan status salah satu pihak, misalnya apabila salah satu pihak kehilangan kemampuan untuk bertindak, dan juga apabila kualitas seseorang dalam beracaraberhenti, meninggalnya wakil salah satu pihak yang berpekara, menyebabkan pula terhentinyajalannya pemeriksaan.⁵⁷

Putusan ini diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan salah satu asas dalam hukum acara, dan jika tidak dipenuhi akan berakibat bahwa putusan itu tidak sah, serta tidak mempunyai kekuatan hukum atau batal demi hukum.⁵⁸

⁵⁴ Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi(HAPLA)*, Jakarta: CV.Rajawali Pers, 1989, hlm.47.

⁵⁵ Soedikno Mertokoesoemo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm.172.

⁵⁶ Sjachran Basah, *Op.cit.*, hlm.47.

⁵⁷ Soedikno Mertokoesoemo, hlm.84.

⁵⁸ Pasal 70 ayat (1), (3) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

Bilamana salah satu pihak atau para pihak tidak hadir tatkala putusan diucapkan, maka hakim ketua sidang memerintahkan salinan putusan itu disampaikan dengan “surat tercatat” kepada yang bersangkutan. Suatu putusan harus memuat, memenuhi syarat-syarat, dan susunan yang diatur dalam Pasal 109 sebagai berikut:

a. Kepala Putusan

Putusan haruslah mempunyai kepala putusan pada bagian atas putusan yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala putusan ini memberikan kekuatan eksekutorial pada putusan, apabila kepala putusan ini tidak dicantumkan pada suatu putusan pengadilan, maka putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan bahkan lebih jauh diancam dengan pembatalan.

b. Identitas Para Pihak

Para pihak harus didengar “*audi alteram partem*”. Hal ini berarti sekurang-kurangnya ada 2 (dua) pihak dalam suatu perkara. Di dalam putusan harus dimuat identitas para pihak itu yang menyangkut nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, pekerjaan, atau tergugat kedudukan. Bila hal itu tidak dimuat, dapat menyebabkan putusan batal.

c. Ringkasan

Harus dibuat secara jelas dari ringkasan gugatan dan jawaban. Hal ini menunjukkan bahwa adanya hubungan antara yang diminta oleh pihak penggugat dalam gugatan dan bantahan atas gugatan pihak tergugat. Apabila tidak maka putusan pun dapat batal.

-
- (1) Untuk keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum.
 - (3) Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan demi hukum; dan
 - (6) 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.

d. Pertimbangan (Considerans)

Pertimbangan atau lazim juga dikatakan konsiderans, merupakan dasar dari pada putusan. Pertimbangan dalam putusan dapat juga pertimbangan tentang duduknya perkara dan pertimbangan tentang hukumnya. Walaupun para pihak mengemukakan duduk perkara, akan tetapi oleh karena hakim tata usaha negara itu pada prinsipnya aktif, disarankan agar dapat pula hakim menyempurnakannya. Sedangkan soal hukumnya adalah semata-mata urusan hakim. Dalam pertimbangan putusan dimuat alasan-alasan hakim secara tepat dan rinci, termasuk ke dalamnya penilaian secara yuridis terhadap setiap bukti yang diajukan dan hal-hal yang terjadi dalam persidangan selama proses sengketa itu diperiksa. Ikhwal tersebut merupakan pertanggungjawabannya kepada masyarakat. Karena itu putusan harus obyektif. Dengan demikian, pertimbangan memuat alasan-alasan dan dasar dari putusan hakim. Hakim tata usaha negara melengkapi segala alasan hukum yang tidak dikemukakan para pihak. Sehingga dengan demikian, putusan harus lengkap dan cukup dipertimbangkan dengan cermat dan seksama. Apabila sebaliknya, dapat dijadikan alasan untuk kasasi dan diancam dengan pembatalan.

e. Alasan Hukum

Alasan harus bersifat yuridis dan menjadi dasar putusan. Putusan harus dimuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan dan sumber hukum yang tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Bilamana sebaliknya, maka dapat menyebabkan putusan batal.

f. Amar Putusan (Diktum) dan Biaya Sengketa

Diktum adalah apa yang diputuskan secara final oleh Pengadilan. Diktum tersebut harus dibedakan dengan penilaian/pengujian (*toetsing*) mengenai berdasar tidaknya gugatan yang bersangkutan. Amar atau diktum putusan merupakan jawaban terhadap petitum daripada gugatan, Hal ini berarti hakim wajib mengadili semua bagian daripada “tuntutan”, dan juga akhirnya ditetapkan jumlah dan kepada siapa biaya perkara harus dibebankan. Lazimnya pihak yang dikalahkan dihukum harus membayar biasa perkara baik sebagian, ataupun seluruhnya. Ke dalam biaya perkara termasuk diantara biaya-biaya untuk kepaniteraan, materai, para saksi (maksimal 5), dan pemeriksaan di tempat di luar ruangan sidang. Bagian diktum dalam putusan pengadilan dimulai dengan dimulai dengan kepala “Memutuskan”. Apabila hal itu tidak dimuat, dapat menyebabkan putusan batal.

g. Waktu, Nama Hakim, Panitera, dan Keterangan lain

Dalam putusan itu dimuat pula mengenai hari, tanggal, nama (majelis) hakim yang memutuskan perkara tersebut, dan nama Panitera. Sedangkan yang dimaksud dengan keterangan lain, yaitu disebutkan mengenai kehadiran atau tidak para pihak di persidangan. Para hakim yang memeriksa dan memutuskan perkara itu dan paniteranya yang ikut bersidang harus menandatangani putusan itu. Apabila hakim anggota majelis berhalangan menandaangani putusan, maka hakim ketua majelis menandatangani dengan menyatakan, bahwa ia berhalangan.

Memperhatikan hal-hal tersebut di atas, syarat-syarat putusan sebagaimana diuraikan diatas memegang peranan penting dalam menentukan sah atau tidaknya suatu putusan.

2.4. Pengertian Eksekusi

Pembahasan dari sudut pengertian eksekusi bertujuan memberi penjelasan mengenai istilah eksekusi kedalam bahasa Indonesia, agar tidak menjadi pemakaian yang keliru dan berlebihan. Menurut Subekti dan Retno Wulan Sutantio eksekusi diartikan sebagai: “pelaksana” putusan.⁵⁹ Eksekusi atau berubah menjadi pelaksanaan putusan ialah tindakan yang dilakukan secara paksa terhadap pihak yang kalah dalam berperkara. Biasanya tindakan eksekusi baru merupakan masalah apabila pihak yang kalah adalah Tergugat. Pada tahap eksekusi kedudukan tergugat berubah menjadi pihak “tereksekusi”.⁶⁰

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.⁶¹ Eksekusi dapat diartikan suatu tindakan lanjut dalam hal melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*In Kracht*). Eksekusi putusan pengadilan adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. Hal-hal yang berkaitan dengan eksekusi

⁵⁹ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm.335-361.

⁶⁰ Umar Dani, *Op.cit.*, hlm.24.

⁶¹ R. Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1984, hlm.105.

adalah menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara, yang diikuti dengan rehabilitasi, sanksi administratif dan eksekusi putusan untuk membayar sejumlah uang (*dwangsom*).

Meskipun demikian, putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat serta merta (*Executie bij Voorraad*) dilaksanakan/eksekusi oleh pihak tergugat (Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) karena putusan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*). Suatu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrach van gewijsde*) apabila dinyatakan sebagai berikut:⁶²

- i. putusan pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara) yang sudah tidak dapat dimintakan upaya banding;
- ii. putusan pengadilan tinggi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) yang tidak dimintakan kasasi;
- iii. putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah putusan pengadilan yang sudah tidak memiliki upaya hukum (banding dan kasasi), namun banding dan kasasi adalah upaya hukum biasa, disamping itu masih terdapat upaya hukum istimewa atau upaya hukum luar biasa.

Sebagai suatu lembaga peradilan, putusan merupakan suatu produk hukum yang akan mengakhiri jalannya persidangan (*Litis finiri oportet*). Hakim dengan pembuktian yang ada memutuskan suatu sengketa dengan berbagai pertimbangan. Putusan sebagai suatu produk hukum, akan memutuskan suatu sengketa sesuai dengan kewenangan dan asas-asas yang melandasi berjalannya peradilan tersebut. Putusan

⁶² Zairin Harahap, *Op.cit.*, hlm.143.

Peradilan Tata Usaha dalam berjalannya sebuah sengketa dan berakhir dengan putusan sengketa akan berpedoman pada karakteristik dari Peradilan Tata Usaha Negara. Karakter inilah yang membedakan yurisdiksi dan kewenangan mengadili Peradilan Tata Usaha Negara dengan peradilan lainnya. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:

- a. Asas Praduga *Rechtmatig* (*Vermoeden van Rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*).

Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.⁶³

- b. Asas Pembuktian Bebas

Asas ini berhubungan dengan keaktifan hakim yang menetapkan beban pembuktian guna memperoleh suatu kebenaran materiil namun apabila keadaan yang telah diketahui umum tidak perlu dibuktikan.⁶⁴

- c. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*)

Keaktifan hakim dimaksud untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Hakim aktif sejak pemeriksaan terhadap pokok sengketa. Hakim mengadakan rapat permusyawartan apakah gugatan

⁶³ Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
(1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat.

⁶⁴ Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

dinyatakan tidak menerima atau tidak berdasar yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu melengkapinya. Asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu UU PTUN mengarahkan pada pembuktian bebas. Bahkan jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan, maka hakim dapat memerintahkan badan atau Pejabat TUN sebagai pihak tergugat itu untuk memberikan informasi atau data yang diperlukan itu.

d. Asas Putusan Pengadilan Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat “*Erga Omnes*”

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa publik. Dengan demikian Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Dalam rangka ini kiranya ketentuan Pasal 83 bertentangan dengan asas *erga omnes*.⁶⁵ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap, pada dasarnya merupakan

⁶⁵ Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- (1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai :
 - a. pihak yang membela haknya; atau
 - b. peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

keputusan hukum yang bersifat hukum publik dan karena itu berlaku juga bagi pihak-pihak diluar sengketa.

Pada dasarnya putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam pelaksanaan putusan/eksekusi menemui 2 (dua) kemungkinan sesuai dengan amar putusan/diktum, yaitu menyatakan “batal” atau “tidak sah” suatu sengketa Keputusan Tata Usaha disamping menetapkan kewajiban untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Ketentuan tersebut dalam Pasal 53 ayat (1) menjelaskan arti kata “batal” atau “tidak sah”. Secara hukum kedua kata itu mengantung pengertian dan konsekuensi yang tidak sama dalam pelaksanaan putusan/eksekusi. *Tidak sah (niet recht geldig)* mengandung pengertian yang lebih luas sebab ke dalamnya tidak hanya termasuk *batal (nietig)* atau batal mutlak (*absolute nietig*) saja, melainkan juga dapat batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*) dan dapat dibatalkan (*vernietig-baar*) yang masing-masing mempunyai makna yuridis tersendiri.⁶⁶

Ketentuan diatas secara penafsiran sistematis berhubungan dengan Pasal 97 ayat (9) huruf a, b, dan c sebagai konsekuensi amar putusan/diktum putusan sehingga dibebankan sejumlah kewajiban pada pihak tergugat untuk mengeksekusi Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dilaksanakannya kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pihak tergugat merupakan indikator-indikator keberhasilan suatu pelaksanaan putusan/eksekusi. Hal ini didasarkan pada keberlakuan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek gugatan dan putusan, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara akan tetap berlaku sampai dengan dieksekusinya putusan tersebut oleh pihak tergugat.

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.335

Namun dalam pelaksanaan putusan/eksekusi oleh pihak tergugat kerap timbul hambatan-hambatan sehingga putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat dilaksanakan (*non executable*). Hambatan tidak dilaksanakan putusan pengadilan disebabkan oleh dua faktor; *pertama*, putusan tersebut pada dasarnya dapat dilaksanakan, tetapi adanya keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakannya. *Kedua*, putusan pengadilan memang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna akibat dari perubahan keadaan, perubahan peraturan, perubahan posisi hukum tertentu pada saat peradilan masih berjalan. Gugatan sengketa diajukan pada fakta-fakta, posisi hukum dan kepentingan tertentu sedangkan proses peradilan terjadi pada selang beberapa waktu sehingga terjadinya perubahan-perubahan keadaan dalam rentan waktu gugatan dengan keluarnya putusan pengadilan tersebut. Hal ini mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (*non executable*).

Pengadilan sebelum mengambil putusan akhir (diktum) dihadapkan pada persoalan perubahan keadaan yang terjadi selama proses berjalan yang sedikit banyak akan ada dampak pengaruhnya kepada putusan yang dijatuhkan. Antara lahirnya keputusan yang digugat dengan saat diputuskannya gugatan terhadap keputusan tersebut akan memakan masa waktu yang panjang (lama). Untuk memahami benar problematika maka dibedakan menjadi 2 (dua), antara lain:⁶⁷

⁶⁷ Indroharto, *Op.cit.*, hlm.120-122.

i. Pengaruh Perubahan Keadaan pada Penilaian Hakim

Suatu gugatan itu diajukan dalam suasana fakta-fakta, suasana peraturan, jurisprudensi, posisi-posisi hukum dan situasi kepentingan-kepentingan yang ada pada saat itu. Sedangkan pemutusan oleh pengadilan akan terjadi setelah selang beberapa waktu, mungkin setahun atau lebih.

Menurut prinsipnya pada waktu pengadilan mengadakan penilaian atau pengujian mengenai berdasar tidaknya gugatan yang diajukan tersebut menurut dasar-dasar pengujian yang ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2)⁶⁸ (jadi setelah berselang beberapa bulan atau tahun), harus dilakukan terlepas dari pengaruh perubahan keadaan yang terjadi selama itu. Jadi hanya memperhatikan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan, dan keadaan hukum yang ada pada saat Keputusan TUN yang digugat itu dikeluarkan (*ex tunc*).

Terhadap prinsip tersebut memang dapat terjadi pengecualian, antara lain:

- a. Dalam hal penggugat sudah tidak berkepentingan lagi dalam proses tersebut;
- b. Telah terjadi perubahan peraturan yang berlaku mundur sampai saat sebelum dikeluarkan keputusan yang digugat;

⁶⁸ Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:
 (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

c. Telah terjadi perubahan pendapat-pendapat mengenai hukum, terutama perubahan dalam jurisprudensi.

ii. Pengaruh Perubahan Keadaan pada Diktum Putusan

Pada waktu mengadakan penilaian atau pengujian terhadap gugatan (untuk menyatakan dikabulkan atau ditolak gugatan) itu hakim harus bertolak pada situasi yang ada pada saat keputusan yang digugat itu dikeluarkan, hal mana itu tidak berarti bahwa pada waktu hakim mengeluarkan diktumnya juga harus berlaku yang sama tanpa menghiraukan adanya perubahan keadaan yang telah terjadi. Sebab terhadap penggugat yang ada dalam situasi yang ada pada waktu itu dengan tepat telah mengajukan gugatan, hakim juga harus bertindak adil. Hakim hendaknya jangan sampai bertindak mengingkari kenyataan adanya perubahan-perubahan yang telah terjadi tersebut.

Pengadilan pada waktu melakukan penilaian mengenai berdasar tidaknya gugatan (dikabulkan atau ditolak atau tidak diterima) yang diajukan, pada prinsipnya ia tidak dapat dan tidak boleh memperhatikan perubahan keadaan yang terjadi, tetapi pada waktu menentukan tentang putusan penggantinya (jumlah ganti rugi atau kompensasi) hakim justru perlu memperhatikan perubahan keadaan yang telah terjadi selama proses berjalan. Penilaian mengenai berdasar tidaknya gugatan harus dilakukan *ex tunc*, artinya mengingat dan memperhatikan keadaan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan dan hukum yang ada pada saat itu. Sedang penilaian tentang apa yang harus dilakukan sekarang, karena sekarang setelah gugatan dinyatakan berdasar

harus diambil keputusan yang baru, maka harus diperhatikan keadaan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan dan hukum yang ada diketahui sekarang.

Sedangkan mengenai perubahan-perubahan keadaan tersebut perlu dibedakan antara:⁶⁹

i. Perubahan Peraturan Selama Proses Berjalan

Selama proses gugatan itu berjalan, memang mungkin sekali terjadi perubahan mengenai peraturan yang berkaitan dengan keputusan yang digugat itu. Dalam hal ini perlu dibedakan antara perubahan peraturan yang:

- a. Berlaku mundur sejak saat sebelum keputusan yang digugat itu dikeluarkan; dan
- b. Tidak berlaku mundur, jadi mulai berlakunya sesuai dengan hari peraturan itu diundangkan yang terjadi selama proses sedang berjalan.

Menghadapi keadaan demikian hakim dapat saja memilih peraturan yang menguntungkan bagi penggugat untuk diterapkan.

ii. Perubahan Mengenai Posisi Hukum serta Situasi Kepentingan Selama Proses Berjalan

Selama proses berjalan juga mungkin terjadi perubahan-perubahan dalam posisi hukum maupun situasi kepentingan baik dari penggugat sendiri maupun dari pihak ketiga yang dapat berpengaruh kepada putusan Hakim yang akan dijatuhkan. Perubahan-perubahan itu juga dapat diakibatkan oleh keputusan yang digugat itu sendiri.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm.123.

Disamping itu prinsip yang mengatakan bahwa gugatan itu tidak menunda pelaksanaan keputusan yang digugat sangat berperan dalam menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan tersebut. Karena itu pada waktu hakim menjatuhkan putusannya (ganti rugi atau rehabilitasi diberikan kepada penggugat) ia perlu juga memperhatikan keadaan posisi hukum serta situasi kepentingan yang ada pada waktu itu.

iii. Perubahan Kebijakan Selama Proses Berjalan

Selama proses berjalan mungkin terjadi perubahan kebijakan dari instansi yang digugat. Dalam hal demikian itu masalahnya adalah seberapa jauh harus memperhatikan perubahan kebijakan yang berkaitan dengan materi keputusan yang digugat.

Fakta-fakta hukum diatas kerap muncul sebagai hambatan dalam melaksanakan/eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Disamping itu, dalam pelaksanaan putusan/eksekusi terkendala beberapa hal yang menjadi asas-asas hukum administrasi negara sendiri sehingga beberapa putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki daya paksa (kekuatan eksekutorial) agar dilaksanakan oleh pihak tergugat. Kekuatan eksekutorial adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. Eksekusi putusan Pengadilan TUN keliru apabila diartikan sebagai eksekusi secara riil seperti pada putusan perkara perdata yang dapat dipaksakan dengan bantuan pihak luar dari para pihak sendiri. Sebab eksekusi secara riil terhadap pemerintah itu merupakan hal yang mustahil dapat terjadi. Tidak mungkin terhadap pemerintah itu diterapkan tindakan upaya agar secara

pribadi melakukan sesuatu prestasi yang telah diputus dalam suatu putusan pengadilan.⁷⁰ Eksekusi riil kalau diterapkan berarti yang dieksekusi adalah Pejabat Tata Usaha Negara. Seperti disebutkan diatas, terlepas dari hambatan-hambatan psikologis yang mungkin ada (keengganan dan tidak ada niat Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan), asas-asas hukum administrasi dapat menjadi penghambat eksekusi riil. Asas-asas tersebut, yaitu:⁷¹

- i. Asas bahwa terhadap benda-benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan; Harta benda berupa aset negara atau daerah yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan dalam suatu sitaan eksekusi.
- ii. Asas *rechtmatigheid van bestuur*;
Pejabat atasan tidak berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya atau asas kebebasan pejabat tidak bisa dirampas. Salah satu konsekuensi asas ini adalah asas kewenangan. Pejabat atasan tidak membenarkan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya menjadi wewenang pejabat tertentu dibawahnya. Dengan demikian andaikata pejabat atasan memerintahkan pejabat dibawahnya untuk menerbitkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dan ternyata tidak dilakukan, pejabat atasan tidak bisa menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
- iii. Asas bahwa kebebasan pejabat pemerintah tidak bisa dirampas;
Kemungkinan dari asas ini misalnya tidak mungkin seseorang pejabat dikenai tahanan rumah karena tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha

⁷⁰ *Ibid.*, hlm.244.

⁷¹ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm.375.

Negara. Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan.

- iv. Asas bahwa negara dalam hal ini pemerintah selalu harus dianggap “solvable” (mampu membayar).

Asas ini menganggap bahwa pemerintah mampu membayar atas ganti rugi dan kompensasi atas kerugian yang telah diakibatkan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga diharapkan dapat mengembalikan keadaan semula sebelum Keputusan Tata Usaha Negara itu dikeluarkan. Namun, pada konteks putusan Pengadilan hanya berhak memberikan ganti rugi minimum Rp.250.000,- dan maksimum Rp.5.000.000,- serta kompensasi yang ditetapkan paling sedikit Rp.100.000,- paling banyak Rp.2.000.000,- (Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 jo. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara). Besaran ganti rugi dan kompensasi tersebut dipastikan tidak akan sebanding dengan kerugian yang diterima untuk mengembalikan keadaan semula.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis dan Tipe Data

3.1.1. Jenis Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Menurut Peter Mahmud Marzuki “dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya”.⁷² Jenis pendekatan yang dilakukan dalam penelitian menggunakan dua macam jenis pendekatan, antara lain:⁷³

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar

⁷² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010, hlm.93.

⁷³ *Ibid.*

atau regulasi dan undang-undang. Mencari *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang. Mengungkap dan memahamin kandungan filosofis yang ada di belakang undang-undang itu. Akhirnya dapat disimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pendekatan kasus mempunyai kegunaan dalam mengkaji *ratio decidendi* dan *reasoning* tersebut merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum. Perlu pula dikemukakan bahwa pendekatan kasus tidak sama dengan studi kasus (*case study*). Di dalam pendekatan kasus (*case approach*), beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum. Sedangkan studi kasus merupakan suatu studi dari berbagai aspek hukum.

3.1.2. Tipe Data

Penelitian Ilmu Hukum Dogmatik (Ilmu Hukum Normatif) yaitu mempelajari aturan hukum dari segi teknis sesuai dengan isu yang dihadapi. Pengkajian ilmu hukum normatif memberikan arah dalam menjawab pertanyaan atau isu hukum yang diketengahkan. Menyajikan langkah-langkahnya sehingga dapat dikontrol pihak lain dan pada akhirnya memberikan argumentasi hukum.

3.2. Data dan Sumber Data

3.2.1. Data

a. Data Primer

Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian dengan cara melakukan wawancara dengan responden untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam pembuatan penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari sumber data kedua, tidak diperoleh secara langsung dari pihak pertama. Data sekunder memiliki ciri-ciri umum dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.⁷⁴

Data sekunder diperoleh langsung dari bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan serta literatur-literatur lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji atau diteliti.

3.2.2. Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini berasal dari beberapa sumber data, yaitu:

a. Hukum Primer

Bersumber dari :

- i. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

⁷⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 24

- ii. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- iii. Putusan-putusan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor : 12/G/2011/PTUN-BL dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor : 8/G/2013/PTUN-BL.

b. Hukum Sekunder

Berupa literatur dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara.

3.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Inventarisasi hukum positif haruslah dipandang sebagai kegiatan pendahuluan yang bersifat mendasar bagi penelitian. Kegiatan usaha penemuan norma hukum *in concreto* maka harus mengetahui terlebih dahulu apa saja yang terbilang hukum positif yang tengah berlaku tersebut. Terdapat 3 (tiga) kegiatan pokok dalam melakukan penelitian inventarisasi hukum positif tersebut, yaitu :

- a. Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi manakah norma-norma yang harus disebut sebagai norma hukum positif, dan mana pula yang disebut sebagai norma sosial lainnya yang bersifat non hukum;
- b. Melakukan koreksi terhadap norma-norma yang teridentifikasi sebagai norma hukum (positif);
- c. Mengorganisasikan norma-norma yang sudah berhasil diidentifikasi dan dikumpulkan itu kedalam suatu sistem yang komprehensif.

Pengolahan data yang telah terkumpul dilakukan dengan cara:

- a. Deskripsi Hukum Positif, meliputi struktur hukum positif dengan memahami konsep-konsep dengan latar belakang asas yang melandasinya;
- b. Sistematisasi Hukum Positif, mendeskripsikan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif;
- c. Analisis Hukum Positif, aturan hukum dan keputusan harus dipikirkan dalam suatu hubungan dan juga bahwa norma hukum bertumpu atas asas hukum dan di balik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala lainnya;
- d. Interpretasi Hukum Positif, mengartikan suatu ketentuan/*term* hukum atau suatu bagian kalimat. Menelusuri maksud pembentuk Undang-Undang dalam hal usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan perkembangan hukum;
- e. Menilai Hukum Positif, tidak bebas nilai tetapi syarat nilai. Berkaitan langsung dengan *rechtsidee* yang menjadi tujuan hukum. Mewujudkan nilai itu dalam setiap putusan ataupun pendapat.

3.4. Analisis Data

Interpretasi Hukum Positif yaitu penafsiran atas peraturan undang-undang dengan mencari makna dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang dikehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat undang-undang. Metode dalam interpretasi hukum positif meliputi:

- a. Interpretasi Gramatikal, yaitu mengartikan suatu term/bahasa yang mempunyai penekanan pada makna teks yang di dalamnya terdapat kaidah hukum;
- b. Interpretasi Sistematis, yaitu bertitik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum tersebut. Bentuk penafsiran menghubungkan pasal yang satu dengan pasal-pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang-undangan;
- c. Interpretasi Historis, yaitu menelusuri maksud pembentuk undang-undang. Penafsiran merujuk pada sejarah penyusunan, risalah yang digunakan dalam penyusunannya, catatan pembahasan oleh komisi-komisi legislator, dan naskah-naskah lain yang berhubungan;
- d. Interpretasi Perbandingan Hukum (Komparatif), yaitu membandingkan suatu isu hukum dengan berbagai stelsel hukum. Penafsiran dengan cara membandingkan dengan berbagai sistem hukum;
- e. Interpretasi Antisipasi (Futuristik), yaitu menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan suatu aturan hukum yang belum berlaku. Penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman/merujuk pada rancangan undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum;
- f. Interpretasi Teleologis, yaitu memusatkan perhatian pada persoalan apa yang hendak dicapai/arrah oleh norma hukum yang ada dalam teks. Titik tekan tafsiran pada fakta bahwa pada teks terkandung tujuan atau asas sebagai pondasi.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam pelaksanaan putusan/eksekusi menemui 2 (dua) kemungkinan sesuai dengan amar putusan/diktum, yaitu menyatakan “batal” atau “tidak sah” suatu sengketa Keputusan Tata Usaha disamping menetapkan kewajiban untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Ketentuan tersebut dalam Pasal 53 ayat (1) menjelaskan arti kata “batal” atau “tidak sah”. Secara hukum kedua kata itu mengantung pengertian dan konsekuensi yang tidak sama dalam pelaksanaan putusan/eksekusi. Tidak sah (*niet recht geldig*) mengandung pengertian yang lebih luas sebab ke dalamnya tidak hanya termasuk batal (*nietig*) atau batal mutlak (*absolute nietig*) saja, melainkan juga dapat batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*) dan dapat dibatalkan (*vernietig-baar*).¹⁰²

Keputusan yang tidak sah dapat berakibat ”*nietigheid van rechtswege*” (batal karena hukum), ”*nietig*” (batal) atau ”*vernietigbaar*” (dapat dibatalkan). ”*Nietig*” berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak

¹⁰² Philipus M. Hadjon, *Loc.cit.*

ada. Konsekuensinya, bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada. ”*Vernietigbaar*” berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan lain yang kompeten. ”*Nietigheid van rechtswege*” artinya bagi hukum akibat suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu adanya suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut. Sebagaimana disebutkan diatas berikut perbandingan dari ketiga teori kebatalan tersebut.¹⁰³

1) Batal Mutlak (*absolute nietig*).

Secara prinsip, batal mutlak berakibat semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada dan yang berhak menyatakan batal mutlak hanyalah peradilan dalam Undang-Undang Kehakiman.

2) Batal Demi Hukum (*nietig van recht wege*)

Akibat hukumnya ada dua alternatif. Alternatif pertama ialah perbuatan yang sudah dilakukan, dianggap tidak ada atau tidak sah secara hukum, dan alternatif kedua ialah perbuatan yang telah dilakukan, sebagian dianggap sah, dan sebagian lagi dianggap tidak sah. Pejabat yang berhak menyatakan batal atau tidak adalah pihak yudikatif dan eksekutif.

3) Dapat Dibatalkan (*vernietig baar*)

Dapat dibatalkan memiliki konsekuensi hukum dimana keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya, tetap dianggap sah. Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dapat dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu.

¹⁰³ Utrecht, *Loc.cit.*

2. Berbagai kemungkinan dapat terjadi dalam eksekusi/pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun pada kondisi upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila pihak tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara) enggan melaksanakan/mengeksekusi putusan *in kracht* Peradilan Tata Usaha Negara yang salah satunya melakukan pelaporan atas tindakan tergugat tersebut yang termasuk dalam tindakan maladministrasi kepada Ombudsman sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Ombudsman berwenang menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak dan membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan.¹⁰⁴ Dari pengertian maladministrasi tersebut dapat dipahami bahwa ketika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mematuhi putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan sengaja melalaikan perintah pengadilan maka pada saat itu dianggap melakukan perbuatan maladministrasi.

Terdapat berbagai upaya yang dilakukan Ombudsman, salah satunya diperkuat dalam Pasal 351 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Ombudsman berhak menerima pengaduan penyelenggaraan pelayanan publik, yang dilakukan terhadap:¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

¹⁰⁵ Pasal 351 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

- a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik; dan
- b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik.

Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman atas tindak lanjut pengaduan masyarakat. Kepala daerah yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman tersebut diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Peran Ombudsman yang diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan dapat berdampak langsung atas penyelenggaraan pelayanan publik terutama dalam eksekusi/pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkaitan langsung dengan Pejabat Tata Usaha Negara. Kerjasama antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Ombudsman mendorong adanya upaya-upaya hukum yang lebih mendesak dilaksanakannya putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Upaya-upaya hukum yang tersedia melalui Ombudsman harus dipahami sebagai langkah-langkah pengawasan kelembagaan negara dengan *checks and balances system*. Sejatinya penguatan

peran Lembaga Peradilan, Peradilan Tata Usaha Negara mutlak diperkuat sebagai lembaga yang menjamin adanya keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) atas produk hukumnya.

3. Upaya yang dapat dilakukan pihak penggugat apabila terjadi perubahan-perubahan keadaan yang mengakibatkan putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (putusan *non executable*) oleh pihak tergugat (Pemerintah berupa Instansi/Pejabat Tata Usaha Negara) yaitu dengan mengajukan permohonan penetapan penundaan. Petunjuk Pelaksanaan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2005 memberikan kriteria-kriteria Penundaan Pelaksanaan Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dapat ditunda. Sehingga Majelis Hakim dapat mempertimbangkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dilakukan penetapan penundaan. Penundaan sangat efektif untuk mencegah terjadinya kerugian yang lebih jauh akibat keluarnya surat keputusan yang digugat, dan juga mempermudah pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun tidak jarang tergugat tidak mematuhi putusan sela tentang penundaan oleh Majelis Hakim yang pada akhirnya ketika putusan berkekuatan hukum tetap sering tidak dapat dilaksanakan karena objek sengketa sudah berjalan sempurna. Berkebalikannya, apabila dipatuhinya penetapan penundaan oleh tergugat sudah tentu kemungkinan terjadinya putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna dapat diatasi.

5.2. Saran

Perubahan khusus untuk Pengadilan Tata Usaha Negara sangat dibutuhkan melihat perubahan-perubahan aturan positif (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) tidak membawa perubahan yang paling dibutuhkan yaitu Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*) dalam eksekusi/pelaksanaan putusannya. Eksekusi/Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara harus dilihat sebagai kesatuan sistem dari kelembagaan peradilan yudikatif dan kelembagaan eksekutif. Upaya-upaya hukum lanjutan berupa penegakan sanksi diperlukan untuk mendesak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengeksekusi/melaksanakan putusan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan ruang Ombudsman untuk menerapkan sanksi atas tindakan maladministrasi Pejabat Publik. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan ruang pemberian sanksi-sanksi (sanksi ringan, dll) terhadap pejabat pemerintahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang turut membantu penyelesaian sengketa dibidang kepegawaian melalui Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Pada akhirnya diperlukan perubahan dan penguatan aturan positif (materill dan formil) pada Peradilan Tata Usaha Negara itu sendiri. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga telah memperluas yuridiksi Peradilan Tata Usaha Negara, namun pembenahan sistem eksekusi/pelaksanaan putusan mutlak dilakukan untuk lebih menjadi adanya Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*) ditubuh Pengadilan Tata Usaha Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- Adriaan W. Bedner, *Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia (sebuah studi Sosio-Legal)*, Jakarta: HuMa-Jakarta, 2010
- Diani Kesuma, *Diklat Kemahiran Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Universitas Pancasila, 2010
- Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1988
- Endra Wijaya dan Ali Abdullah, *Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Lentera Hukum Indonesia, 2011
- Hasan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara (HTUN)*, Surakarta: UNS Press, 2005
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005
- Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni Bandung, 2004
- M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Mahkamah Agung, *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II. Edisi 2007*. Jakarta, 2008
- Mas'ud Khasan Abdul Qohar, *Kamus Ilmiah Populer*, Penerbit Bintang Pelajar
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberti, 1992
- Nuryanto D. Naim, *Hukum Administrasi, Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Lakabang Justisia, 2014
- Paulus Effendie Lotulung, *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, 2003
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010

- Philipus M. Hadjon, *Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan*, Surabaya: Copy-Perc & Stensil Jumali, 1985
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Cet. Kesebelas, 2011
- Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994
- R. Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1984
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika Cet. Kedua, 2014
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi Cet.8, Jakarta:Rajawali Press, 2013p
- Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 1992
- Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi(HAPLA)*, Jakarta: CV.Rajawali Pers, 1989
- Soedikno Mertokoemo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1993
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, 2012, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Umar Dani, *Putusan Pengadilan Non-Executable, Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*, Yogyakarta: Genta Press, 2015
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986
- W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009
- Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1996

Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara yang Beribawa*,
Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Diponegoro, Semarang, 4 Februari 2010

Yos Johan Utama, *Buku Ajar Peradilan Tata Usaha Negara*, Semarang:
Universitas Diponegoro

Yulius dkk, *Kamus Baru Bahasa Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rajawali
Press, 2010

Website :

<http://lampung.tribunnews.com/2011/08/16/sk-bupati-tuba-batal-pemberhentian-lima-kakam-tidak-prosedural>

<http://kompas.com/read/2011/10/06/18032756/petambak.dipasena.kembali.ke.pe-mkab>.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54924edb9ef32/mayoritas-pengaduan-ke-ombudsman-terkait-pemda>