

**REKONSTRUKSI REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERBASIS  
NILAI KEADILAN**



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh  
Gelara Doktor Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**JUNAIDI, S.H., M.H.**  
**NIM : 10302000214**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2021**

**LEMBAR PENGESAHAN  
DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERBASIS  
NILAI KEADILAN**

Oleh

**JUNAIDI, S.H., M.H.**  
NIM : 10302000214

**PROPOSAL DISERTASI**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian

Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.

Laporan Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal

Seperti Tertera Dibawah Ini

Semarang, Desember 2021

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. Gunarto, SH, SE, MH, Akt. M.Hum  
NIDN. 0605036205

Prof. Dr. Sri Wahyu Ningsih, SH, MHum  
NIDN. 0628046401

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum  
NIDN. 0621057002

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :  
Nama : JUNAIDI, S.H., M.H.  
NIM : 10302000214  
Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku, penerbit, yang kesemuanya itu dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Desember 2021

Yang membuat pernyataan,

**UNISSULA**  
جامعة سلطان ابيونج الإسلامية



JUNAIIDI, S.H., M.H.  
NIM : 10302000214

## **MOTTO**

**ILMU ITU LEBIH BAIK DARIPADA HARTA, ILMU  
MENJAGA ENGKAU DAN ENGKAU MENJAGA HARTA.**

## **PERSEMBAHAN**

**Disertasi ini Kupersembahkan kepada:**

**Bapak dan Ibu ku;**

**Istri dan Anak-Anak ku;**

**Saudara-Saudara ku;**

**Almamater ku;**

**Bangsa dan Negara ku.**



## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr.wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan disertasi ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan. Disertasi Dengan Judul **“REKONSTRUKSI REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**, merupakan disertasi yang bertujuan menemukan suatu formulasi hukum baru terkait persoalan pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan disertasi ini, namun sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/ kalimat dalam disertasi ini penulis mohon maaf. Untuk itu, disamping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

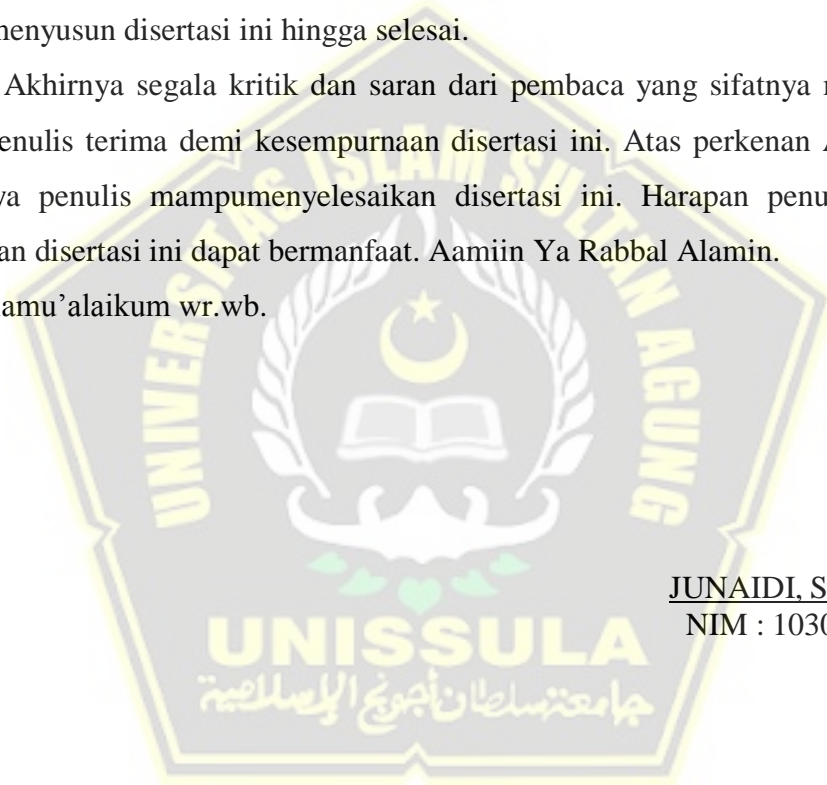
1. Drs. H. Bedjo Santoso, M.T., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung sekaligus Promotor Penulis yang telah banyak menyisihkan waktunya untuk berkenan membimbing sehingga disertasi ini mampu diselesaikan;
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.H., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang;
4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.H., selaku Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang sekaligus Co-Promotor Penulis yang telah memberikan bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;

5. Para Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
6. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Atas perkenan Allah SWT., akhirnya penulis mampu menyelesaikan disertasi ini. Harapan penulis, mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat. Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

JUNAIDI, S.H., M.H.  
NIM : 10302000214



## ABSTRAK

Sebagai negara yang mengakui dan melindungi Hak Asasi Manusia, Indonesia termasuk negara yang mengadopsi paham negara hukum, hal ini dibuktikan dengan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang ditujukan untuk mencegah terjadi penyalahgunaan kewenangan pejabat publik, namun demikian pelaksanaan putusan PTUN belum memiliki ketegasan dikarenakan tidak adanya upaya paksa bagi pejabat publik yang dinyatakan salah dalam menerapkan kebijakannya. Disertasi ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan peraturan serta pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang berlaku. Menjelaskan dan menganalisis kendala serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. membangun konstruksi pengaturan hukum akan pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkeadilan di masa yang akan datang. Metode dalam disertasi ini ialah non-doktrinal, dimana paradigma yang digunakan ialah konstruktivisme, teori yang digunakan ialah menggunakan teori hukum berjenjang sebagai *grand theory*, teori sistem hukum sebagai *middle ranged theory*, dan teori birokrasi sebagai *applied theory*. Adapun hasil penelitian yang didapatkan ialah pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara saat ini belum mampu mewujudkan keadilan, hal ini terjadi dikarenakan keberadaan Pasal 54 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menegaskan diri untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan PTUN. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan eksekusi PTUN belum berkeadilan ialah faktor substansi hukum yaitu ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur ancaman bagi pihak pejabat yang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Serta kelamahan pada Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur terkait besaran sanksi uang paksa seharusnya diatur lebih jelas dalam ketentuan ini. Sementara faktor struktur hukum berupa tidak adanya upaya hukum lanjut dikarenakan pelaksanaan putusan PTUN bergantung pada kesadaran pejabat terkait. Persoalan substansi dan struktur hukum tersebut mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat akan putusan PTUN, hal ini disebut dengan factor kultur. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi terhadap Pasal 97 angka (9) dan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Kata Kunci: *Eksekusi, Peradilan Tata Usaha Negara, Putusan, Rekonstruksi.*

## ABSTRACT

As a country that recognizes and protects human rights, Indonesia is a country that has adopted the rule of law, this is evidenced by the existence of a State Administrative Court which aims to prevent abuse of the authority of public officials. force for public officials who are declared wrong in implementing their policies. This dissertation aims to analyze and explain the regulations and implementation of the applicable State Administrative Court decisions. explain and analyze the constraints and factors that affect the execution of the State Administrative Court Decisions. build the construction of legal arrangements for the implementation of a fair execution of State Administrative Court decisions in the future. The method in this dissertation is non-doctrinal, where the paradigm used is constructivism, the theory used is to use tiered legal theory as a grand theory, legal system theory as middle ranged theory, and bureaucratic theory as applied theory. The results of the research obtained are that the implementation of the execution of the decisions of the State Administrative Court at this time has not been able to realize justice, this is due to the existence of Article 54 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the Administrative Court. State efforts to assert themselves not to carry out the execution of the Administrative Court decision. Factors affecting the implementation of the unjust execution of PTUN is the factor of legal substance, namely the provisions of Article 97 number (9) of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court has not regulated threats to parties officials who do not carry out the provisions as determined by the State Administrative Court. And the weakness in Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court has not regulated the amount of forced money sanctions that should be regulated more clearly in this provision. Meanwhile, the legal structure factor is the absence of further legal remedies because the implementation of the PTUN decision depends on the awareness of the relevant officials. The problem of substance and legal structure resulted in the loss of public confidence in the PTUN decision, this is called the cultural factor. Therefore, it is necessary to reconstruct Article 97 point (9) and Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court.

Keywords: *Execution, State Administrative Court, Decision, Reconstruction.*



## RINGKASAN

### A. Latar Belakang

Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan derivasi atau penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan penjelasan Kaelan terkait Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Kaelan pokok pikiran pertama dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila ketiga Pancasila. Pendapat ini terlihat dengan adanya pernyataan pada pokok pikiran pertama yang menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mengatasi segala paham golongan maupun perseorangan.

Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif. Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan).

Kemudian berkaitan dengan tujuan hukum, Sri Endah menyarankan bahwa:<sup>1</sup>

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kemudian politik hukum juga harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat power full dengan masyarakat marjinal.

Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Guna mewujudkan berbagai hal tersebut maka perlu adanya konsep penjaminan pelaksanaan hukum di negara ini dalam konteks negara berdasar hukum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satu sarana pelaksana konsep tersebut di atas adalah Peraturan Hukum terkait Peradilan Tata Usaha Negara. Enrico Simanjuntak menyatakan bahwa Dalam sebuah negara hukum yang demokrasi, fungsi dan kedudukan peradilan administrasi negara tidak dapat dikesampingkan apalagi dihapuskan, keberadaan peradilan

---

<sup>1</sup> Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.

administrasi adalah *conditio sine quo non* bagi pemenuhan status dan legitimasi negara hukum.

Kedudukan penting Peradilan Tata Usaha Negara atau pengadilan administrasi negara di Indonesia tersebut dikarenakan posisinya sebagai *check and balance* atau pencegah dan pengawas terjadinya *abuse of functions* dalam tata pemerintahan dan tata negara di Indonesia.

Hukum administrasi di satu sisi menjamin terwujudnya keseimbangan kekuasaan negara dan termasuk didalamnya hubungan antara lembaga negara terkait dan di sisi lain menjamin harmonisasi antara fungsi dan tugas negara dengan cita-cita bangsa, maka jelas pula bahwa hukum administrasi adalah media realisasi dari konsep pembatasan kekuasaan sebagaimana menjadi inti dari negara demokrasi yang konstitusional.

Pada perkembangannya hukum administrasi lahir akibat adanya kebutuhan masyarakat untuk penjaminan terlaksananya negara dan pemerintah yang adil dan demokratis. Hukum administrasi juga lahir dari kebutuhan adanya pembatasan kekuasaan negara dan pemerintah terhadap masyarakat guna menghindarkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang pada akhirnya akan mengorbankan kepentingan masyarakat.

Pada intinya HAM yang menjadi tujuan dari negara hukum yang diatur secara jelas dalam konstitusi negara dapat terwujud dengan pembatasan kekuasaan yang dapat dijamin dengan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkeadilan. Hal ini dikarenakan PTUN merupakan sarana efektif dalam menjamin kesetaraan hukum antara pemerintah dan masyarakat yang dibuktikan dengan adanya gugatan masyarakat akan perbuatan pemerintah yang dipandang merugikan.

Namun demikian dengan adanya berbagai kelemahan di dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, konsep negara hukum di negara ini sangat sulit untuk terwujud dengan baik. Hal ini dapat terlihat dalam hal ketentuan terkait pelaksanaan putusan Peradilan TUN di Indonesia. Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. menyatakan bahwa :

- (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 selambatlambatnya 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 sebagai pemegang kekuasaan pemerintah 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.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat jelas bahwa tidak ada paksaan yang rasional terhadap tidak dilaksanakannya suatu putusan pengadilan TUN. Adapun alternatif lain terhadap paksaan pelaksanaan putusan PTUN sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sebagaimana telah dijelaskan di atas juga tidak secara besar mencantumkan besaran denda dan mekanisme pelaksanaan sanksi denda yang ada. Hal ini jelas telah menciderai tujuan negara dan konsep negara hukum sebagaimana telah dijelaskan di atas, utamanya dalam hal menciptakan *check and balance* serta melakukan pengendalian kekuasaan pemerintah negara guna mewujudkan kesetaraan antara pemerintah dan masyarakat agar terwujud secara adil penghargaan terhadap HAM di negara Indonesia.

Persoalan ini dapat terlihat secara nyata dalam Perkara Nomor 1/P/FP/2017/PTUN. BJM terkait permohonan pemecahan Sertipikat Hak Milik tanah dengan Nomor 1824 yang terjadi pada bulan April 2017. Pada putusan tersebut hakim PTUN telah mengabulkan permohonan dan memenangkan pihak Pemohon yang hendak memecah sertipikatnya namun tidak diperhatikan atau tidak dikabulkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Banjarmasin.<sup>2</sup>

Selanjutnya atas dasar persoalan di atas akhirnya diajukan surat permohonan untuk melaksanakan putusan PTUN sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun hal tersebut juga tidak terlaksana akibat Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru juga tidak berkenan menjalankan putusan PTUN tersebut di atas. Berdasarkan kasus tersebut jelas bahwa ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak berkeadilan dalam hal pelaksanaan eksekusi putusan PTUN. Hal ini jelas

---

<sup>2</sup>Junaidi, *Kasus Pelanggaran Putusan PTUN Oleh Kepala BPN Banjarmasin*, Hasil Observasi dan Wawancara Indebt Interview Awal Pada Pengadilan PTUN Banjarmasin yang dilaksanakan pada 12 April 2019.

telah melanggar Sila Kedua Pancasila dan juga sekaligus Sila Kelima Pancasila dan Juga Alinea Keempat Pembukaan UUD NKRI 1945 dan secara otomatis melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD NKRI 1945.

Berbagai pelanggaran tersebut jelas juga telah melanggar asas PTUN yaitu asas persamaan di hadapan hukum, asas keselarasan, keserasian, dan keseimbangan, serta asas *erga omnes*. Terlanggarnya asas-asas Peradilan Acara TUN tersebut jelas juga telah berlawanan dengan konsideran Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sehingga perlu diwujudkan adanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa perlu kiranya dibahas lebih dalam terkait **“Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan berbagai penjelasan pada latar belakang di atas, penulis menyusun beberapa rumusan masalah yang hendak dibahas dalam Penelitian ini. Adapun rumusan masalah yang dimaksudkan ialah:

1. Mengapa Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berlaku Belum Sesuai Dengan Nilai Keadilan ?
2. Bagaimanakah Kelemahan - Kelemahan Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Saat Ini ?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Keadilan Di Masa Yang Akan Datang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan regulasi eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum sesuai dengan nilai keadilan

2. Untuk menganalisis kelemahan - kelemahan regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini
3. Untuk merekonstruksi regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbasis keadilan di masa yang akan datang

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Secara Teoretis**

Hasil kajian Penelitian ini secara teoritis dapat membangun teori baru di bidang hukum terkait pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang selama ini banyak mengakibatkan ketidakadilan bagi kalangan penggugat yang gugatannya tidak pernah dilaksanakan oleh tergugat dalam persoalan administrasi negara.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Bagi lembaga pembuat kebijakan yang berkompeten dan profesi – profesi terkait dapat digunakan sebagai acuan dan landasan pelaksanaan perlindungan konsumen dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara;
- b. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya pengetahuan tentang pembaharuan konstruksi perlindungan hukum dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

#### **E. Kerangka Konseptual**

- 1) Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Administrasi di Beberapa Negara
  - a. Inggris
  - b. Belanda
  - c. Amerika Latin
- 2) Penjelasan Mengenai Peradilan Tata Usaha Negara

PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang

pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

3) Pengertian Keadilan

keadilan adalah suatu penerapan/pemberian hak persamaan dimuka hukum, dalam artian bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka umum, tanpa ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keadilan bahwa pemberian keadilan berdasarkan proporsional, yaitu bukan pemberian keadilan samarata, akan tetapi berdasarkan proporsional masing-masing orang berbeda, tergantung dalam penerapan yang berkaitan dengan keadilan.

## **F. Kerangka Teori**

### *1. Grand Theory*

Penulis menggunakan teori teori payung bagi teori hukum lainnya.<sup>3</sup> Grand theory pada Penelitian ini menggunakan dari Hans

---

<sup>3</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 12



Nawiasky yang dinamai olehnya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*. Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Kelsen dengan konsep baru yang dinamainya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>4</sup> Pada teorinya tersebut, Nawiasky menyatakan bahwa hierarki norma hukum terbagi menjadi:

- a. Norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorn*;
- b. Aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*;
- c. Undang-undang formil atau *formell gesetz*;
- d. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom atau *verordnung en autonome satzung*.

Teori ini digunakan untuk menganalisis harmonisasi dan sinkronisasi antar dasar hukum dan hukum dasar dengan pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN saat ini.

## 2. *Middle Theory*

Penulis menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Teori ini digunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi ketidakadilan dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN saat ini.

## 3. *Applied Theory*

Penulis menggunakan *Applied theory* menurut Shidarta yaitu teori aplikatif atau teori terapan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang lebih berkuat pada persoalan aplikatif hukum atau penerapan hukum.<sup>5</sup> Adapun *applied* teori yang digunakan dalam Penelitian ini ialah

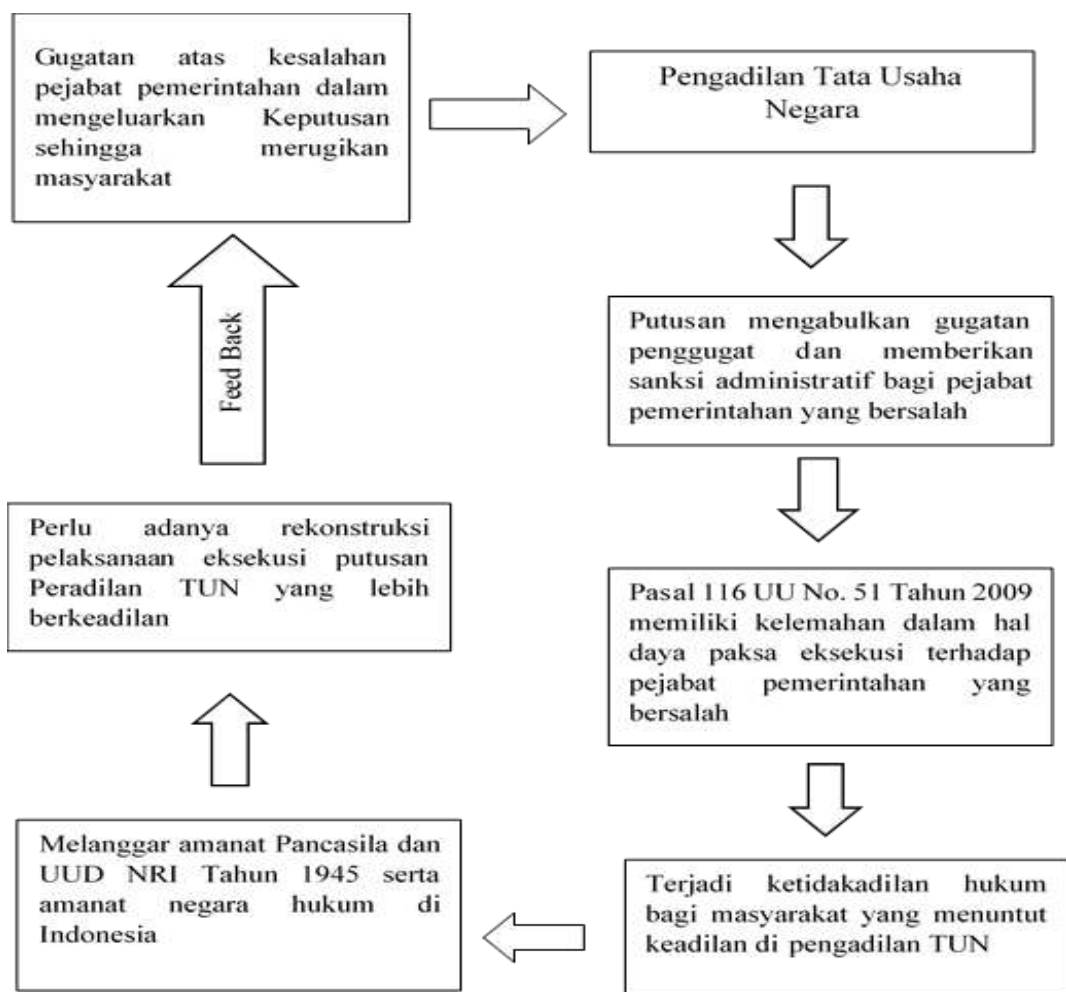
---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>5</sup> Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017.

birokrasi Philippe Nonet dan Philip Selznick. Teori ini digunakan untuk menganalisis dan merekonstruksi sistem pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN yang berkeadilan pada masa akan datang.

### G. Kerangka Pemikiran Disertasi



### H. Metode Penelitian

#### 1. Paradigma

Paradigma sejatinya merupakan suatu sistem filosofis 'payung' yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Studi ini bertitik tolak dari paradigma konstruktivisme (*legal constructivisme*) yang melihat

kebenaran suatu realita hukum bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.

## 2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah *socio legal research*, yaitu pendekatan yang dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya. Pada pendekatan *socio legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. *Pertama*, aspek *legal research*, yaitu objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*” atau peraturan perundang-undangan, dan *Kedua*, aspek *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.

## 3. Sifat Penelitian

Penelitian hukum yang dipergunakan dalam disertasi ini adalah penelitian hukum kualitatif yakni penelitian hukum non doktinal dengan menggunakan pendekatan *socio legal research*, dan sifat penelitian disertasi ini adalah deskriptif dalam menjelaskan pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN saat ini. Untuk kemudian mengeksplorasi dan mendeskripsikan mengapa pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN saat ini belum berkeadilan. Selanjutnya sifat penelitian ini adalah membangun konstruksi pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN yang lebih berkeadilan di masa akan datang.

## 4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam, yaitu suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak yang diwawancarai. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan

masalah yang diteliti. Dalam hal pihak-pihak yang akan dijadikan informan adalah masyarakat yang diciderai haknya oleh kebijakan yang dibuat oleh pejabat, pejabat terkait, panitera PTUN Banjarmasin, dan para akademisi yang ahli di bidang eksekusi putusan PTUN.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari telaah terhadap buku, literatur, hasil penelitian terdahulu, dan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan Teknik Pengumpulan Data.

5. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini pertama akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dalam proses analisis pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN.

b. Observasi

Setelah dilakukan studi pustaka pada penelitian ini kemudian dilakukan observasi dilapangan untuk mendapatkan beberapa informasi, informasi yang akan diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan persepsi.

c. Wawancara mendalam (*Indepth interview*)

Setelah melakukan studi pustaka lalu melakukan observasi di lapangan kemudian peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dan para informan. Hal ini terjadi karena instrumen utama (*key informan*) dalam pengumpulan data. Informan pertama ditentukan secara berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

## 6. Analisis dan Validasi Data

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu:

- a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data, melakukan *coding*, agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.
- b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada derajat kepercayaan melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi. Melalui teknik pemeriksaan ketekunan pengamatan akan diperoleh ciri-ciri dan unsur relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Setelah dianalisis, dievaluasi serta dicek keabsahannya melalui pemeriksaan dan diskusi, data yang diperoleh akan dipresentasikan dengan gaya tertentu.<sup>6</sup>

## 7. Teknik Pengolahan Data

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu:

- a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data, melakukan *coding*, agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.
- b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan

---

<sup>6</sup> Vredentberg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm 89.

menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian.

## 8. Validasi Data

Selanjutnya setelah dilakukan pengelolaan data, hal berikut yang dilakukan adalah melakukan validasi data. Adapun validasi data digunakan untuk menetapkan keabsahan data. Langkah yang diperlukan adalah melaksanakan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*). Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada derajat kepercayaan melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi. Melalui teknik pemeriksaan ketekunan pengamatan akan diperoleh ciri-ciri dan unsur relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Setelah dianalisis, dievaluasi serta dicek keabsahannya melalui pemeriksaan dan diskusi, data yang diperoleh akan dipresentasikan dengan gaya tertentu.

## I. Orisinalitas Disertasi

Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Originalitas Penelitian
Aju Putijanti, Prinsip Hakim Aktif Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, 2013, UNDIP.	Objek penelitian ialah terkait mekanisme pelaksanaan hukum acara PTUN.	Penelitian Aju Putrianti lebih pada efektivitas dan pengaruh pelaksanaan prinsip hakim aktif dalam Peradilan Tata Usaha Negara.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari

			sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.
A'an Efendi, Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara, 2013, Universitas Airlangga.	Penelitian ini lebih berfokus pada penggunaan gugatan administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara sebagai media dalam penyelesaian sengketa perusahaan lingkungan hidup.	Objek yang diteliti adalah efektivitas pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam mewujudkan keadilan bagi masyarakat.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.
Disiplin F. Manao, Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Di Hubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi, 2017, Universitas Katolik Parahyangan.	Penelitian yang dilakukan oleh Disiplin F. Manao lebih melihat pada persoalan sanksi administrasi yang dikenakan kepada pejabat yang melakukan tindak pidana korupsi.	Objek yang diteliti perihal pelaksanaan PTUN sebagai upaya administrasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintahan.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.

## **J. Hasil Penelitian**

### **1. Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berlaku Belum Sesuai Dengan Nilai Keadilan**

Eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan merupakan tindakan paksa yang dilakukan oleh Pengadilan kepada pihak yang kalah untuk melaksanakan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Keberadaan eksekusi putusan dimaksudkan sebagai bentuk dari realisasi prestasi kepada pihak yang tercantum dalam putusan untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana tercantum dalam amar putusan. Eksekusi putusan PTUN pada khususnya diatur dalam Pasal 115 dan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009 yang berbunyi:

Pasal 115 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009 berbunyi “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”. Sedangkan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009, yakni :

- (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 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 sebagai pemegang kekuasaan pemerintah 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.

Berdasarkan klausul Pasal 115 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 di atas diketahui bahwa putusan PTUN yang bersifat final dan *erga omnes* memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang bersengketa, sehingga amar putusan yang ditetapkan oleh hakim menjadi hal yang wajib dilaksanakan oleh pihak yang kalah. Adapun yang dimaksud dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap adalah putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan mengikat. Lebih lanjut menurut Martiman, berkekuatan hukum tetap itu merupakan suatu

putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.<sup>7</sup>

Secara lebih rigid maksud dari berkekuatan hukum tetap yang dimaksud adalah merujuk pada kesepakatan penyerahan sengketa oleh para pihak kepada pengadilan untuk diperiksa dan diadili. Kondisi demikian mengandung makna bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan oleh hakim. Putusan yang telah dijatuhkan tersebut haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan.

Sementara itu, klausul Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 menegaskan bahwa batas waktu pelaksanaan putusan PTUN adalah 60 (enam puluh) hari setelah diputuskan oleh pengadilan itu dikirimkan kepada tergugat. Dalam hal selama kurun waktu 60 (enam puluh) tersebut pihak tergugat tidak melaksanakan putusan Pengadilan maka KTUN yang disengketakan dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Maksud dari klausul tersebut adalah melindungi kepentingan pihak Penggugat dengan jalan mencabut kekuatan hukum dari KTUN yang disengketakan.

Lebih lanjut, Pasal 116 ayat (4) sampai ayat (6) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 mengakomodir bentuk perlindungan hukum bagi para Penggugat pasca dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan. Bentuk perlindungan hukum tersebut merupakan realisasi dari pelaksanaan penjaminan hak-hak para penggugat yang harus dipenuhi oleh tergugat yang difasilitasi PTUN dengan cara:

- a) Mengenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif;

Uang paksa (*dwangsom/astreinte*) yang dimaksud di sini adalah suatu hukuman tambahan bagi si berutang untuk membayar

---

<sup>7</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, (Jakarta: Ghalia, 2005), hlm.99.

sejumlah uang kepada si berpiutang. Dalam hal ini Marcel Stone mengemukakan bahwa:<sup>8</sup>

*De dwangsom is een bijkomende veroordeling van de schuldenaar om aan de schuldeiser een geldsom te betalen voor het geval dat de schuldenaar niet aan de hoofdveroordeling voldoet, welke bijkomende veroordeling er toe strekt om op de schuldenaar drukuit te oefenen opdat hij de tegen hem uitgesproken hoofdveroordeling zal nakomen.*

(Uang paksa (dwangsom/astreinte) adalah suatu hukuman tambahan pada si berutang untuk membayar sejumlah uang kepada si berpiutang, di dalam hal si berutang tersebut tidak memenuhi hukuman pokok. Hukuman tambahan mana dimaksudkan untuk menekan si berutang agar ia memenuhi putusan hukuman pokok).

Senada dengan Marcel Stone, Oudelar juga mengemukakan bahwa *dwangsom* merupakan suatu sejumlah uang yang ditetapkan hakim yang dibebankan kepada terhukum berdasarkan atas putusan hakim dalam keadaan ia tidak memenuhi suatu hukuman pokok.<sup>9</sup>

Lebih lanjut, berpijak pada definisi uang paksa di atas maka atas sifat upaya paksa dapat digolongkan menjadi dua hal yakni: *assesoir* dan *pressie middle*. *Assesoir* berarti keberadaan uang paksa tergantung kepada hukuman pokok sehingga suatu *dwangsom* tidak mungkin ada apabila dalam putusan tidak terdapat hukuman pokok. Sedangkan *pressie middle* berarti suatu upaya (secara psikologis), agar terhukum mau mematuhi atau melaksanakan hukuman pokok. Oleh karenanya uang paksa merupakan suatu alat eksekusi secara tidak langsung.<sup>10</sup>

Merujuk pada definisi di atas, *dwangsom* dapat pula dikatakan sebagai salah satu bentuk sanksi administratif yang

---

<sup>8</sup> Bambang Heriyanto, *Dwangsom dalam Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Gagasan)*, (Jakarta:, 2004), hlm.12.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang Paksa dalam Teori dan Praktik*, (Bandung:Alumni, 2001), hlm.4.

bersifat *reparatoir*. Sanksi *reparatoir* berarti sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran. Dengan demikian, keberadaan *dwangsom* pada dasarnya memang diperuntukkan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma. Pada dasarnya model pemberlakuan *dwangsom* ini telah menjadi bagian dari penegakan hukum atas eksekusi putusan PTUN di Perancis. *Dwangsom* diberlakukan dalam hal badan atau pejabat terlambat melakukan eksekusi sehingga diberi sanksi dan ancaman dengan membayar uang dengan hitungan harian. Semakin lama pihak tergugat melaksanakan eksekusi putusan maka akan semakin besar pula jumlah *dwangsom* yang harus dibayarkan. Selain membayar *dwangsom*, badan atau pejabat terkait akan mendapat teguran dari *Conseil D'Etat* sebagai pengadilan yang sangat berpengaruh di Perancis. Bilamana *dwangsom* dan teguran dari *Conseil D'Etat* tidak dihiraukan, maka badan atau pejabat terkait berpotensi untuk diboikot atau ditolak pengajuan rencana anggarannya.<sup>11</sup>

- b) Mengumumkan pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan di media massa cetak;

Pengumuman pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan TUN di media massa cetak merupakan bagian dari perkembangan pelaksanaan eksekusi putusan PTUN pada fase kedua (tahun 2004-2009) pasca dirubahnya UU No. 5 Tahun 1986. Pada pelaksanaannya, pengumuman pejabat di media massa cetak setempat dapat dilaksanakan dengan mengacu pada JUKLAK MA RI No. 2 Tahun 2005.

---

<sup>11</sup> Lubna, Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat, *IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.7, April 2015, hlm.164-165.

Keberadaan pengumuman pejabat TUN di media massa cetak pada dasarnya ditujukan sebagai pengingat agar pihak pejabat TUN mengeksekusi putusan PTUN. Tindakan mengumumkan ketidakmauan pejabat TUN untuk mengeksekusi putusan PTUN di media massa cetak akan memperburuk citra (*branding*) pejabat sekaligus institusi TUN terkait. Hal ini dikarenakan fungsi utama dari hubungan pers adalah untuk mencari publikasi atau penyiaran yang maksimum atas suatu pesan atau informasi humas dalam rangka menciptakan pengetahuan dan pemahaman bagi khalayak dari organisasi perusahaan yang bersangkutan.<sup>12</sup>

Tujuan media relations tersebut tidak lain untuk menyebarkan informasi dan menggalkan kepercayaan publik agar tercapai tujuan individu maupun organisasi. Dalam hal ini tujuan yang dimaksud oleh PTUN adalah memaksa pejabat TUN untuk segera melaksanakan eksekusi putusan PTUN melalui kekuatan massa. Sasaran utama yang ditekankan adalah citra dari institusi TUN terkait, dimana pembentukan citra yang kuat memerlukan opini publik yang baik antara organisasi dengan publiknya juga harus dibangun dengan baik.<sup>13</sup> Oleh karenanya maksud pengumuman ini tidak lain adalah untuk menegaskan citra institusi TUN terkait kepada publik.

- c) Melaporkan tindakan pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi.

Tindakan melaporkan pejabat TUN kepada Presiden dipandang sebagai alternatif terakhir untuk memaksa pejabat TUN melaksanakan eksekusi putusan PTUN yang berkekuatan hukum

---

<sup>12</sup> Frank Jefkin dalam R. Sumantri Raharjo, *Media Relations di Media Massa (Analisis Deskriptif Kualitatif terhadap Kegiatan Media Relations TVRI Yogyakarta dan Jogja TV, Jurnal Komunikasi Profetik*, Vol.8, No.2, Oktober 2015, hlm.28.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.29.

tetap (*in kracht van gewijsde*). Ketentuan ini merujuk pada pembebanan penyelesaian eksekusi kepada Presiden sebagai penanggung jawab urusan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat yang dibebani kewajiban melaksanakan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap.<sup>14</sup>

Kondisi demikian dilatarbelakangi oleh tugas yang diberikan oleh Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini Presiden bertanggung jawab atas pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta para pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Oleh karenanya, dalam sistem *constitutional state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.<sup>15</sup>

Ketiga tindakan tersebut merupakan bentuk perbaruan norma dari klausul Pasal 116 ayat (4) sampai ayat (6) UU No. 5 Tahun 1986 yang sama sekali tidak mengakomodir bentuk perlindungan hukum bagi pihak penggugat pasca dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan. Dengan demikian langkah legislator dalam menambah upaya-upaya paksa tersebut menunjukkan progresifitas dalam penegakan hukum khususnya penegakan hukum TUN di Indonesia.

---

<sup>14</sup> Mohammad Afifudin Soleh, Eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap, *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2018, hlm.37.

<sup>15</sup> Tim Pelaksana Pengkajian Hukum Tahun 2005, Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945, *Penelitian*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2005), hlm.41.

Lebih lanjut, keberadaan upaya paksa di atas diperlukan dikarenakan tidak semua pejabat TUN bersedia mentaati dan melaksanakan putusan PTUN. Upaya paksa menjadi langkah solutif untuk menyelesaikan perkara eksekusi putusan TUN dikarenakan dalam pelaksanaan putusan PTUN tidak memungkinkan keterlibatan aparat penegak hukum. Dalam hal ini campur tangan Presiden sebagai kepala pemerintah menjadi jalan terbaik untuk menindak pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan putusan PTUN.<sup>16</sup>

Dalam rangka menindaklanjuti upaya paksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 UU No.51 Tahun 2009, melalui Pasal 116 ayat (7) diterangkan bahwa ketentuan upaya paksa di atas harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini adalah peraturan pelaksana (*delegated legislation*). Sayangnya, hingga sepuluh tahun sejak UU No. 51 Tahun 2009 diterbitkan tidak terdapat peraturan pelaksana yang secara rinci mengatur prosedur pelaksanaan upaya paksa, termasuk pula sanksi administratif, pengumuman pada media massa cetak, dan laporan kepada presiden.

Kondisi demikian mengakibatkan penjatuhan sanksi upaya paksa seolah tidak memiliki kekuatan hukum. Bahkan meskipun telah dilakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 116, muncul beberapa permasalahan dalam hal pelaksanaan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang mencakup:<sup>17</sup>

- a) Belum adanya produk hukum yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme cara pembayaran uang paksa seperti halnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991

---

<sup>16</sup> Prildy Nataniel Boneka, Tinjauan Hukum Putusan PTUN dalam rangka Eksekusi Putusan yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap, *Lex Administratum*, Vol.II, No.1, April-Juni, 2014, hlm.145.

<sup>17</sup> Paulus Efendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm.139.

tentang Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara;

- b) Waktu tenggat dapat ditentukan jumlah uang paksa yang harus dibayarkan; dan
- c) Terhadap siapa uang paksa tersebut harus dibebankan, apakah pada keuangan instansi pejabat tata usaha negara yang bersangkutan atau pada pejabat pribadi yang enggan melaksanakan putusan PTUN.

Hal ini dikarenakan andaikata pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dalam hubungannya dengan penerapannya eksekusi putusan pengadilan Tata Usaha Negara diterapkan, Indroharto menegaskan umpama uang paksa diterapkan pun, harus di ingat bahwa:

- 1) Terhadap harta benda yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan dalam suatu sitaan eksekusi;
- 2) Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan, bahwa berbuat atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN yang diberi wewenang atau berdasar pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan;
- 4) Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar *solvable*.

Selain masalah penerapan uang paksa, penjatuhan sanksi administratif bagi pejabat tata usaha negara yang tidak



melaksanakan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap menuai beberapa permasalahan diantaranya:<sup>18</sup>

- a) Jenis sanksi administratif yang diterapkan;
- b) Peraturan dasar tentang sanksi administratif seperti apa yang dapat dipergunakan sebagai acuan; dan
- c) Bagaimana bentuk mekanisme dan tata cara penerapan sanksi administratif yang harus diterapkan.

Persoalan pemberian sanksi administratif pun perlu ditelaah dengan seksama agar mampu menaungi kerugian oleh pihak penggugat yang diakibatkan tidak dilaksanakannya putusan PTUN oleh pejabat TUN. Dalam hal ini penjatuhan sanksi administratif harus dikaji dengan cermat fakta pelanggaran hukumnya. Pada dasarnya pengenaan sanksi administratif dapat diberlakukan pada dua jenis pelanggaran yakni:<sup>19</sup>

- 1) Pelanggaran yang tidak bersifat substansial; dan
- 2) Pelanggaran yang bersifat substansial.

Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat tidak substansial dapat menjadi tidak sama. Pernyataan di atas setidaknya memberikan gambaran bahwa meskipun legislator telah menambahkan adanya upaya paksa dan sanksi administratif sebagai wujud perlindungan hukum bagi para penggugat, pada faktanya kedua sanksi tambahan tersebut belum cukup kuat untuk menggertak pejabat TUN agar melaksanakan putusan TUN. Dengan kata lain klausul dalam Pasal 116 ayat (4) sampai (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tidak dapat dilaksanakan (*non executable*).

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ivan Fauzani Raharja, Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan, *Jurnal Inovatif*, Vol.VII, No.2, Mei 2014, hlm.130.

Kondisi demikian tentu dapat menurunkan fungsi PERATUN. Dimana seharusnya dapat mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa yaitu terciptanya suasana sikap tidak dari unsur Negara yang bersifat penegakan dari persoalan yang cacat hukum. Hal itu disebabkan putusan Peradilan TUN yang pertimbangan hukum beserta diktumnya berisi pernyataan tidak sahnya suatu KTUN yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan / atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), seharusnya dapat memberikan dorongan bagi pemerintah yaitu badan atau pejabat tata usaha Negara untuk memperbaiki sistem dan kinerjanya dalam menyelenggarakan fungsi pemerintah guna mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*).<sup>20</sup>

Peradilan TUN sebagai lembaga tempat mencari perlindungan hukum bagi rakyat ternyata sering tidak mampu memberikan kepuasan kepada rakyat sebagai pencari keadilan atas kemenangan yang diperolehnya dalam suatu perkara, hal mana disebabkan karena rumusan norma yang mengatur tentang Eksekusi dalam Undang-Undang PTUN masih memiliki tingkat kelemahan sehingga sering pula memperoleh kendala dalam pelaksanaan eksekusi. Bahwa oleh karena masih lemahnya norma yang mengatur tentang eksekusi inilah sering pula dijadikan alasan oleh Pejabat TUN untuk tidak mengindahkan Putusan Pengadilan TUN.<sup>21</sup>

Selain menurunkan fungsi dan citra peradilan TUN di hadapan pemerintah, terdapat kendala yang muncul diakibatkan

---

<sup>20</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implokasi dalam Pelaksanaannya, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.4, April 2014, hlm.167.

<sup>21</sup> *Ibid.*

oleh tidak lengkapnya peraturan yang menjadi payung hukum dalam pelaksanaan putusan PTUN seperti:<sup>22</sup>

- a) Sistem yang ditawarkan hukum acara Peratun dalam penegakan pelaksanaan putusan didasarkan pada pola “kepatuhan moral atau kesadaran hukum” (*law awarenees*), bukan pada pola “kepatuhan yuridis”.
- b) Sistem penegakan pelaksana putusan tidak diletakkan pada sistem yang berujung atau didukung dengan suatu penetrasi sebagaimana layaknya pada peradilan perdata maupun pidana yang dilengkapi dengan instrument yang dapat memaksa Tergugat/Pejabat untuk mematuhi atau melaksanakan putusan.
- c) Sistem pelaksanaan ganti rugi yang diatur dalam PP No. 43 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 1129/KM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi pelaksanaan Putusan PTUN sangat rumit dan merupakan pasal karet karena pelunasan ganti rugi sangat dimungkinkan untuk ditunda-tunda sampai beberapa tahun anggaran.
- d) Secara yuridis tidak terdapat keseimbangan penggugat dengan tergugat, di mana posisi tawar penggugat sangat lemah ketika tergugat/ pejabat tidak mematuhi putusan.

Selain kendala yuridis di atas, terdapat pula pertentangan asas yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan eksekusi putusan PTUN dikarenakan prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut secara universal oleh berbagai negara, dimana pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri (asas *contrarius actus*). Berkaitan dengan penerapan asas

---

<sup>22</sup> Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan TUN yang Berwibawa*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 4 Februari 2010, hlm. 18-29.

ini, tergugat menggunakan kesempatan untuk menunda atau bahkan tidak melaksanakan pen cabutan keputusan yang diperintahkan pengadilan. Berdasarkan berlakunya asas *contrarius actus* tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk melakukan pencabutannya, kecuali ia sendiri, sehingga pencabutannya tidak akan dapat diselesaikan oleh siapapun kecuali dengan tergugat itu sendiri.

## **2. Kelemahan Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Saat Ini**

Beberapa hambatan atau kelemahan dalam pelaksanaan eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara , yakni antara lain:

### **1) Faktor Substansi Hukum (Peraturan Perundang-Undangan)**

Berakar dari kedudukan asas dalam sistem hukum tersebut, tentu permasalahan hukum dapat saja dipengaruhi oleh azas hukum yang berlaku. Dalam pelaksanaan eksekusi putusan peradilan TUN, hambatan yang dimaksud tidak terlepas dari pengaruh prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut secara universal salah satunya adalah *asas contrarius actus* yaitu pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri (*asas contrarius actus*). Landasan hukum yang mengatur asas ini adalah pasal 33 ayat (3) Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang menyatakan "*Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh:*

- a. *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau*
- b. *Atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif."*

Pemberlakuan azas ini kemudian diartikan oleh pemerintah sebagai tergugat untuk menunda atau bahkan tidak melaksanakan pencabutan keputusan yang diperintahkan pengadilan dengan anggapan bahwa tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk melakukan pencabutan keputusan TUN kecuali pemerintah itu sendiri. Akibatnya, pandangan ini mengakibatkan kebuntuan terhadap pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan, sementara atasannya sendiripun tidak dapat berbuat apa-apa kecuali menganjurkan tergugat untuk melaksanakan putusan kalau ia menghendaki.

Padahal seharusnya azas ini terbantahkan bila dibenturkan dengan konsep check and balances yang ditujukan untuk membatasi kekuasaan agar terhindar dari kesewenang-wenangan dengan menghadirkan lembaga yudikatif khususnya dalam hal ini peradilan TUN yang dalam trias politica Montesquie yang memang ditujukan untuk melakukan pengawasan termasuk dalam wujud membatalkan norma.

## **2) Faktor Struktur Hukum (Penegak Hukum, Sarana/Prasarana)**

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN, tentu struktur hukum memegang peran yang sangat esensial mengingat sifat dari putusan Peradilan TUN yang mengembalikan pelaksanaannya kepada pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan TUN tersebut. Sifat eksekusi putusan dalam hukum acara TUN terkhusus dalam perkara pertanahan sangat tergantung dari kesadaran hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan sendiri, berbeda dengan sifat eksekusi di peradilan umum terutama dalam pelaksanaan putusan perkara perdata yang mengenal eksekusi riil, sedangkan di dalam Peradilan TUN tidak

dikenal eksekusi putusan secara riil melainkan pelaksanaan putusan yang dilakukan secara administratif dimana tergugat sendiri yang dibebani kewajiban untuk melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Hambatan lainnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan peradilan TUN berkaitan dengan struktur ini diakibatkan juga oleh kurangnya pemahaman pejabat mengenai teknis penanganan perkara seperti misalnya pemahaman mengenai kriteria-kriteria putusan yang dapat dieksekusi. Selain itu hambatan juga dapat terjadi dari hakim sendiri yang kerap tidak memasukkan unsur penting dalam amar putusannya yang justru diperlukan dalam eksekusi, atau dapat pula karena tidak jelasnya pertimbangan dan amar putusan dalam memberi kewajiban atau perintah bagi tergugat untuk menerbitkan keputusan yang baru tanpa mempertimbangkan sebelumnya apakah penggugat telah memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk digunakan tergugat dasar menerbitkan keputusan. Padahal mencantumkan perintah setegas-tegasnya merupakan hal yang perlu dilakukan mengingat dalam hukum acara TUN hakim memiliki kewenangan yang terbatas dimana ia tidak boleh melakukan eksekusi, misalnya mengambil alih tugas pejabat atau badan TUN dalam ranahnya di bidang eksekutif untuk menerbitkan atau mencabut keputusan yang dimaksud dalam amar putusan. Oleh karenanya pencabutannya semata-mata bergantung pada pejabat yang bersangkutan.

Hambatan selanjutnya didasarkan pada ketidakpatuhan Pejabat TUN. Sistem eksekusi secara sukarela yang didasarkan pada kesadaran pejabat TUN menurut Supandi sangat berperan dalam menghambat pelaksanaan putusan pengadilan TUN. Mengenai hal itu disimpulkan bahwa tidak terlaksananya putusan Pengadilan di sebabkan beberapa faktor, antara lain:

- a. Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat.
- b. Kepentingan pejabat.
- c. Adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatannya, di mana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk kepentingan publik, melainkan bertindak untuk kepentingan pribadi.

### **3) Faktor Masyarakat**

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sisi tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum. Semakin lemah tingkat kesadaran hukum dalam suatu masyarakat maka semakin lemah pula kepatuhan hukumnya dan begitu pula sebaliknya.

### **4) Faktor Sarana dan Fasilitas**

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.

### **5) Faktor Kebudayaan**

Kebudayaan atau sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang

merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianut dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari.

**3. Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Keadilan Di Masa Yang Akan Datang**

No	Sebelum Di Rekonstruksi	Kelemahan	Setelah Di Rekonstruksi
1	<p>Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara:</p> <p>Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :</p> <p>a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau</p> <p>b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau</p> <p>c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara</p>	<p>Belum ada Sanksi bagi pihak pejabat yang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana putusan Peradilan Tata Usaha Negara.</p>	<p>Perlu dilakukan perubahan dengan melakukan penambahan terhadap ketentuan terkait sanksi bagi pelanggaran putusan Peradilan Tata Usaha Negara.</p> <p>Sehingga ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi:</p> <p>Kewajiban sebagaimana</p>



	dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3		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; d. apabila pejabat penerbit keputusan tata usaha negara tidak melakukan ketentuan sebagaimana dimaksud pada
--	---	--	---

			ketentuan huruf a,b, dan c maka dapat dilakukan sanksi administrasi maupun pidana.
2	<p>Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara :</p> <p>(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.</p> <p>(2) Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja</p>	Besaran sanksi uang paksa seharusnya diatur lebih jelas dalam ketentuan ini.	Perlu kiranya dilakukan penambahan ketentuan terkait besaran sanksi uang paksa atau denda. Sehingga ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditambahkan nilai uang paksa, yaitu : sebesar minimal Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan atau sanksi

	<p>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.</p> <p>(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</p>	<p>administratif serta sanksi pemidanaan (<i>Contempt Of Court</i>).</p>
--	---	--

	<p>pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.</p> <p>(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.</p> <p>(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).</p>		
--	---	--	--

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

## **K. PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

- a. Pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara saat ini belum mewujudkan nilai keadilan, hal ini dikarenakan keberadaan 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak secara tegas memberikan kepastian menegaskan diri untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan PTUN.
- b. Faktor penghambat dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan eksekusi PTUN belum berkeadilan ialah faktor substansi hukum yaitu ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang belum mengatur ancaman bagi pihak pejabat yang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Serta kelambanan pada Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur terkait besaran sanksi uang paksa seharusnya diatur lebih jelas dalam ketentuan ini.
- c. Perlu dilakukan rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan menambahkan ketentuan nilai uang paksa, yaitu : sebesar minimal Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan atau sanksi administratif serta sanksi pembedaan (*Contempt Of Court*).

## **B. Saran**

- a. Bagi pemerintah perlu kiranya dilakukan kajian Kembali bagi ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sehingga hasil kajian dapat dijadikan bahan bagi rekonstruksi hukum terhadap pelaksanaan putusan PTUN yang berkeadilan.
- b. Perlu kiranya bagi hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara lebih Progresip dalam membuat keputusan terkait eksekusi atas putusan pengadilan Tata Usaha negara berkaitan dengan pelaksanaan eksekusi;
- c. Bagi Pejabat Tata Usaha Negara perlu kiranya mampu melakukan terobosan hukum yang berlandaskan pada nilai Pancasila dan berlandaskan progresifitas hukum acara PTUN.

## **C. Kajian Implikasi Disertasi**

### **a. Implikasi Teoritik**

Bahwa penelitian disertasi ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan atau rujukan untuk dilakukannya perubahan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah terhadap nilai ganti kerugian terhadap eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan dapat pula sebagai bahan pada proses pelaksanaannya.

### **b. Implikasi Praktis**

Bahwa penelitian disertasi ini dapat dijadikan dasar rujukan untuk masyarakat maupun hakim untuk dapat menentukan nilai ganti kerugian dan terhadap pemerintah untuk dapat menjadi rujukan dalam hal proses pembayaran ganti kerugian yang berdasarkan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

## SUMMARY

### A. Background

The 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia is a derivation or elaboration of the values contained in Pancasila. This can be proven by Kaelan's explanation regarding the Preamble to the 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia. According to Kaelan, the first main idea in the Preamble to the 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia is the elaboration of the third principle of Pancasila. This opinion can be seen from the statement in the first main idea which explains that the Indonesian state is a unitary state, namely a state that protects the entire nation and the entire homeland of Indonesia, overcoming all understandings of groups and individuals.

Legal politics based on the value of God Almighty means that legal politics must be based on the moral value of God. Legal politics based on just and civilized human rights means that the existing legal politics must be able to guarantee respect and protection for human rights in a non-discriminatory manner. Legal politics must be based on the value of Indonesian Unity, meaning that legal politics must be able to unite all elements of the nation with all their primordial ties. Legal politics based on populist values led by wisdom in deliberation/representation means that legal politics must be able to create state power which is under the power of the people or in other words legal politics must be able to create a democratic country where the greatest power is in the hands of the people (democracy). populist).

Then regarding the purpose of the law, Sri Endah suggested that:<sup>1</sup>

If what national law aspires to is the Pancasila legal system, then it is appropriate to study and develop laws that contain the values of Pancasila, meaning laws that are oriented to the value of the One Godhead, laws that are oriented to just and civilized human values, laws based on on the value of Unity, and the law which is imbued with the value of Democracy Led by Wisdom of Wisdom in

---

<sup>1</sup> Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.



### Deliberation/Representation and the value of Social Justice for All Indonesian People.

Then legal politics must also be based on the value of Social Justice for All Indonesian People, meaning that legal politics must be able to create a socially just society that is able to create justice for the weak community both in the social sector and in the economic sector, so that there is no oppression between the full power community and the marginalized society.

Pancasila is the foundation and source of all sources for national legal politics. This is because Pancasila and the Preamble to the 1945 Constitution of the Unitary State of the Republic of Indonesia contain various ideals of the Indonesian nation which are *rechtsidee*, namely to create a state capable of creating social justice based on the moral values of God, Humanity, Unity through mutual democracy instead of through western democracy. In order to realize these various things, it is necessary to have a concept of guaranteeing the implementation of law in this country in the context of a state based on law as referred to in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. One of the means of implementing the concept above is the Legal Regulation related to the State Administrative Court. Enrico Simanjuntak stated that in a democratic legal state, the function and position of the state administrative judiciary cannot be ruled out, let alone abolished, the existence of administrative justice is a condition *sine quo non* for the fulfillment of the status and legitimacy of the rule of law.

The important position of the State Administrative Court or state administrative court in Indonesia is due to its position as a check and balance or prevention and supervisor of abuse of functions in governance and state administration in Indonesia.

Administrative law on the one hand guarantees the realization of a balance of state power and includes the relationship between related state institutions and on the other hand guarantees harmonization between the functions and duties of the state with the ideals of the nation, it is also clear

that administrative law is a medium for the realization of the concept of limiting power as core of a constitutional democracy.

In its development, administrative law was born as a result of the community's need to guarantee the implementation of a just and democratic state and government. Administrative law is also born from the need for restrictions on state and government power over the community in order to avoid abuse of authority which will ultimately sacrifice the interests of the community.

In essence, human rights which are the goals of a rule of law which are clearly regulated in the state constitution can be realized by limiting power which can be guaranteed by the implementation of a just State Administrative Court. This is because the Administrative Court is an effective means of ensuring legal equality between the government and the community as evidenced by the existence of public lawsuits against government actions that are considered detrimental.

However, with various weaknesses in the regulation of Law Number 51 of 2009 concerning State Administrative Courts, the concept of a state of law in this country is very difficult to realize properly. This can be seen in the provisions related to the implementation of the TUN Court decisions in Indonesia. Article 116 of Law Number 51 of 2009. states that:

- (1) A copy of the court's decision which has obtained permanent legal force, shall be sent to the parties by registered letter by the local court clerk at the order of the head of the court who tried him in the first instance within 14 (fourteen) working days at the latest.
- (2) If after 60 (sixty) working days the court's decision which has obtained permanent legal force as referred to in paragraph (1) is received by the defendant and does not carry out his obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letter a, the disputed state administrative decision does not have any legal effect. the power of law again.
- (3) In the event that it is determined that the defendant must carry out the obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letters b and c, and

then after 90 (ninety) working days it turns out that the obligation has not been carried out, the plaintiff submits an application to the chairman of the court as referred to in paragraph ( 1), so that the court orders the defendant to implement the court's decision.

- (4) In the event that the defendant is not willing to carry out a court decision that has obtained permanent legal force, the official concerned shall be subject to coercive measures in the form of forced payment of a sum of money and/or administrative sanctions.
- (5) The official who does not implement the court decision as referred to in paragraph (4) is announced in the local print mass media by the clerk since the provisions as referred to in paragraph (3) are not fulfilled.
- (6) In addition to being announced in the local printed mass media as referred to in paragraph (5), the chairman of the court must submit this to the President as the holder of the highest government power to instruct the official to carry out the court's decision, and to the people's representative institution to carry out the supervisory function.
- (7) Provisions regarding the amount of forced money, types of administrative sanctions, and procedures for the implementation of forced money payments and/or administrative sanctions are regulated by laws and regulations.

Based on the above provisions, it is clear that there is no rational coercion against the implementation of a TUN judicial decision . As for other alternatives to coercive implementation of the PTUN decision as referred to in Article 116 paragraph (4) of Law Number 51 of 2009 as described above, it also does not largely include the amount of fines and the existing mechanism for implementing the sanctions. This has clearly violated the goals of the state and the concept of the rule of law as explained above, especially in terms of creating *checks and balances* and controlling the power of the state government in order to realize equality between the government and society in order to realize a fair respect for human rights in Indonesia.

This issue can be seen clearly in Case Number 1/P/FP/2017/PTUN. BJM related to the application for splitting the certificate of land ownership

with No. 1824 which occurred in April 2017. In this decision, the PTUN judge granted the request and won the Petitioner who wanted to split the certificate but was not paid attention or was not granted by the Head of the Banjarmasin Land Agency Office.<sup>2</sup>

Furthermore, on the basis of the above problems, a letter of application was finally submitted to implement the PTUN decision as described above. However, this was also not carried out because the Head of the Banjarbaru City Land Office was also not willing to carry out the PTUN decision mentioned above. Based on the case, it is clear that the provisions of Article 116 of Law Number 51 of 2009 are unfair in terms of implementing the execution of the PTUN decision. This clearly violates the Second Precepts of Pancasila as well as the Fifth Precepts of Pancasila and also the Fourth Paragraph of the Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and automatically violates Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

These various violations have clearly violated the PTUN principles, namely the principle of equality before the law, the principle of harmony, harmony and balance, and the principle of *erga omnes*. The violation of the principles of the TUN Procedural Justice is clearly also contrary to the preamble of Law Number 51 of 2009 which states that judicial power is an independent power to administer justice to uphold law and justice, so it is necessary to realize a clean and authoritative judicial institution in fulfilling sense of justice in society.

Based on the various explanations above, it is clear that it is necessary to discuss more deeply regarding the "**Reconstruction of the Execution of Regulations for the Decisions of the State Administrative Court Based on Justice Values**".

---

<sup>2</sup> Junaidi, *Kasus Pelanggaran Putusan PTUN Oleh Kepala BPN Banjarmasin*, Hasil Observasi dan Wawancara Indebt Interview Awal Pada Pengadilan PTUN Banjarmasin yang dilaksanakan pada 12 April 2019.

## **B. Formulation Of The Problem**

Based on the various explanations on the background above, the authors compiled several formulations of the problems to be discussed in this study. The formulation of the problem in question is:

1. Why is the Regulation on Execution of Decisions of the State Administrative Court Not In Accordance with the Value of Justice?
2. What are the Weaknesses of the Current Regulations for Executing State Administrative Court Decisions?
3. How is the Reconstruction of the Execution of Regulations for the Execution of Justice-Based State Administrative Court Decisions in the Future?

## **C. Research Purposes**

1. To analyze the factors that influence the implementation of regulations on the execution of State Administrative Court Decisions that are not in accordance with the value of justice
2. To analyze the weaknesses of the current regulation on the execution of the decisions of the State Administrative Court
3. To reconstruct the regulations for the execution of decisions of the State Administrative Court based on justice in the future

## **D. Benefits Of Research**

### **1. Theoretically**

The results of this study theoretically can build a new theory in the field of law related to the execution of the decisions of the State Administrative Court which has so far resulted in injustice for the plaintiffs whose lawsuits have never been carried out by the defendants in state administration matters.

## **2. Practically**

- a. Competent policy-making institutions and related professions can be used as a reference and basis for implementing consumer protection in the execution of decisions of the State Administrative Court;
- b. For academics, this research can be used to enrich knowledge about the renewal of the construction of legal protection in the execution of decisions of the State Administrative Court.

## **E. Conceptual Framework**

- a) Execution of Administrative Court Decisions in Several Countries
  - a. English
  - b. Dutch
  - c. Latin America
- b) Explanation of the State Administrative Court

PTUN was officially formed and implemented since January 14, 1991. The juridical basis for the formation of the first PTUN was based on the Decree of the President of the Republic of Indonesia Number 52 of 1991 concerning the Establishment of State Administrative Courts in Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, and Ujung Pandang, and linked to the Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 7 of 1991 concerning the Implementation of Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court. Since then, the implementation of Law Number 5 of 1986 has been implemented nationally. Subsequently, Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court has been amended. First with Law No. 9 of 2004. Second with Law No. 51 of 2009. In Law No. 5 of 1986 in conjunction with Law No. 51 of 2009, in addition to containing provisions regarding the composition and power and courts within the Judiciary State Administration, also contains provisions regarding procedural law and courts within the State Administrative Court.

- c) Definition of Justice

Justice is an application/granting of equal rights before the law, in the sense that all people have the same position in public, without any difference between one another. In the concept of justice that the provision of justice is based on proportionality, that is, it is not giving equal justice, but based on proportionally each person is different, depending on the application related to justice.

## F. Theoretical Framework

### 1. Grand Theory

The author uses the theory of umbrella theory for other legal theories.<sup>3</sup> The grand theory in this study uses Hans Nawiasky, who was named by him *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*. Hans Nawiasky developed Kelsen's theory with a new concept which he named *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>4</sup> In his theory, Nawiasky states that the hierarchy of legal norms is divided into:

- a. State fundamental norms or *staatsfundamentalnorn*;
- b. Basic state rules or *staatsgrundgesetz*;
- c. Formal law or *formell gesetz*;
- d. Implementing regulations and autonomous regulations or *verordnung en autonome satzung*.

This theory is used to analyze the harmonization and synchronization between the legal basis and the basic law with the execution of the current state administration court decisions.

### 2. Middle Theory

The author uses the theory of Lawrence M. Friedman's Legal System. Friedman stated that law is also seen as a system, so to understand it, it is necessary to use a systems approach. This theory is used to analyze and

---

<sup>3</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 44.

describe the factors that influence injustice in the execution of the current state administration court decisions.

### 3. *Applied Theory*

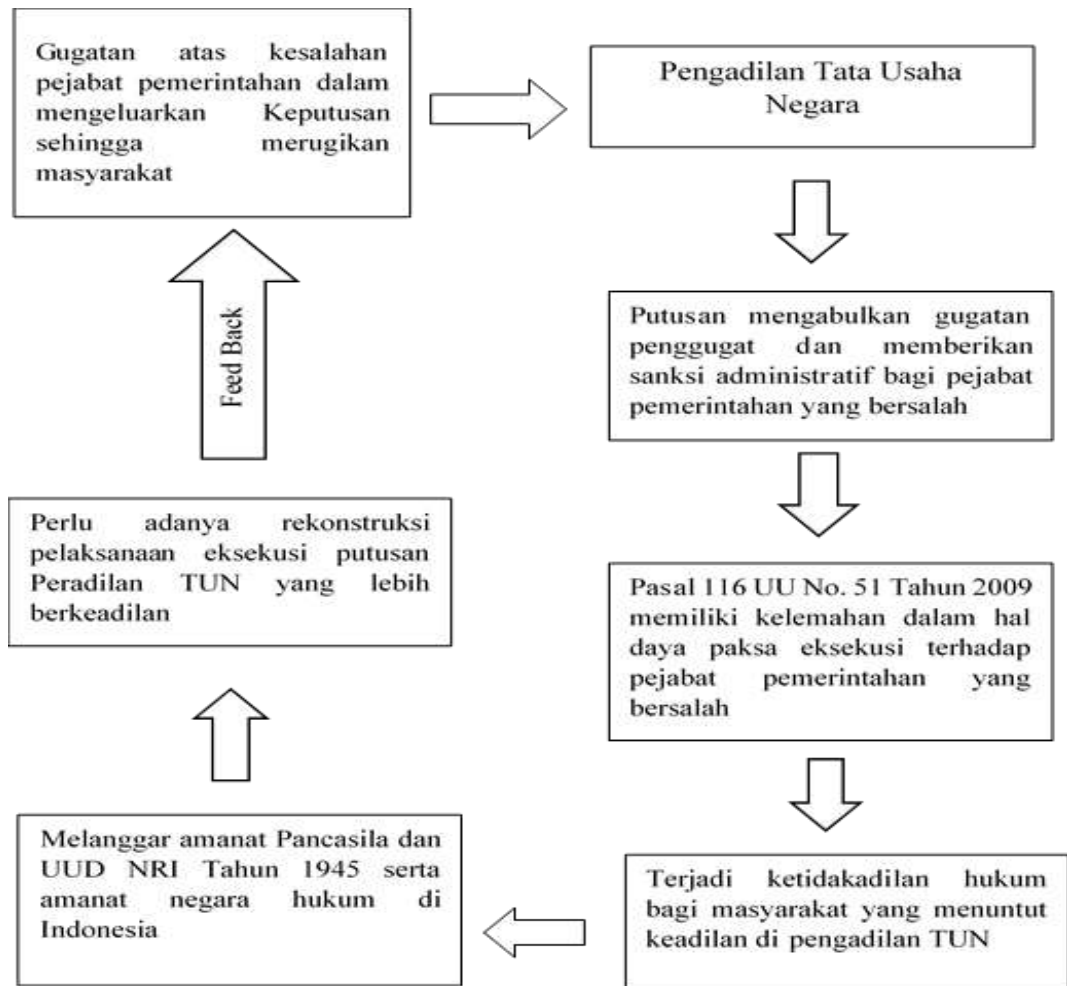
The author uses the *Applied theory* according to Shidarta, namely the applicative theory or applied theory that is used in answering problems that are more concerned with applicable law issues or the application of law.<sup>5</sup> As for the *applied* theory used performance of this study is that the bureaucracy Philippe Nonet and Philip Selznick. This theory is used to analyze and reconstruct the system for implementing the judicial administration's decisions that are fair in the future.

---

<sup>5</sup> Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017.



## G. Framework For Thinking Dissertation



## H. Research Methods

### 1. Paradigm

Paradigm is actually an 'umbrella' philosophical system which includes ontology, epistemology, and certain methodologies. This study is based on the constructivism paradigm (*legal constructivism*) which sees the truth of a legal reality as relative, applies according to a specific context that is considered relevant by social actors.

## 2. Approach Method

The approach used in this *legal research* is *socio legal research*, which is an approach taken to understand law in its context, namely the context of the community . In the *socio legal research* approach, it means that there are two aspects of research. *First* , the *legal* aspect of *research*, namely the object of research remains in the form of law in the sense of " *norm* " or legislation, and *Second* , the *socio research* aspect , namely the use of methods and theories of social sciences about law to assist researchers in conducting analysis.

## 3. Nature Of Research

The legal research used in this dissertation is qualitative legal research, namely non-doctrinal *legal research* using a *socio legal research* approach , and the nature of this dissertation research is descriptive in explaining the execution of the current state administration court decisions . To then explore and describe why the current execution of the TUN Court's decision has not been fair. Furthermore, the nature of this research is to build a more just construction of the implementation of the TUN Court's decision execution in the future.

## 4. Research Data Source

Sources of data used are primary data and secondary data.

### a. Primary Data

Is information or information obtained directly through research in the field. Primary data is done by conducting in-depth interviews, which is a way to obtain information by asking directly to the interviewees. This interview was conducted to obtain information or information related to the problem under study. In the event that the parties that will be used as informants are the people whose rights have been violated by policies made by officials, related officials, clerks of the Banjarmasin Administrative Court, and academics who are experts in the execution of PTUN decisions.

b. Secondary Data

Secondary Data is data obtained from a study of books, literature, results of previous research, and laws and regulations as well as documents from the relevant agencies . Data Collection Techniques.

5. Data Collection Technique

The data collection techniques carried out are as follows:

a. Literature review

The data collection technique in this research will first be a literature study by conducting a normative legal study in the process of analyzing the execution of the TUN Court's decision.

b. Observation

After conducting a literature study in this research, field observations were then carried out to obtain some information, the information to be obtained from the observations was space (place), actors, activities, objects, actions, events or events, time, and perceptions.

c. In-depth interview (In-depth *interview* )

After conducting a literature study and then making observations in the field, the researcher will conduct in-depth interviews where in this interview process there will be a dialogue interaction process between the researcher and the informants. This happens because the main instrument ( *key informant* ) in data collection. The first informant was determined based on a sample or *purposive sampling* according to the needs of this study.

6. Data Analysis And Validation

The process of data analysis in this study was carried out qualitatively by carrying out the following procedures, namely:

- a) Make notes from the results of data collection, do *coding*, so that the data source can still be traced.

- b) Collecting, dividing in detail, classifying data according to the research problem, interpreting, looking for meaning, and finding patterns and relationships between each data category so that new models can be found which are the research objectives. To determine the validity of the data, an examination technique is needed based on the degree of trust (*credibility*), transferability (*transferability*), dependence (*dependability*) and certainty (*confirmability*).

The validity of the data in this study rests on the degree of confidence through the technique of checking the validity of the observation, persistence, and triangulation. Through the observation technique, the characteristics and elements relevant to the research problem will be obtained and then detailed and observed in depth. After being analyzed, evaluated and checked for validity through examination and discussion, the data obtained will be presented in a certain style.<sup>6</sup>

## 7. Data Processing Techniques

The process of data analysis in this study was carried out qualitatively by carrying out the following procedures, namely:

- a) Make notes from the results of data collection, do *coding*, so that the data source can still be traced.
- b) Collecting, dividing in detail, classifying data according to the research problem, interpreting, looking for meaning, and finding patterns and relationships between each category of data so that new models can be found which are the research objectives.

## 8. Data Validation

Furthermore, after data management has been carried out, the next thing to do is validate the data. The data validation is used to determine the validity of the data. The necessary step is to carry out inspection techniques based on the degree of trust (*credibility*), *transferability*, *dependability* and

---

<sup>6</sup> Vredentberg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm 89.

*confirmability* . The validity of the data in this study rests on the degree of confidence through the technique of checking the validity of the observation, persistence, and triangulation. Through the observation technique, the characteristics and elements relevant to the research problem will be obtained and then detailed and observed in depth. After being analyzed, evaluated and checked for validity through examination and discussion, the data obtained will be presented in a certain style.

### I. Dissertation Originality

<b>Researcher Name, Year and Title of Research</b>	<b>Equality</b>	<b>Difference</b>	<b>Research Originality</b>
Aju Putijanti, Principles of Active Judges in State Administrative Courts, 2013, UNDIP.	The object of research is related to the mechanism for implementing the PTUN procedural law.	Aju Putrianti's research is more on the effectiveness and effect of implementing the principle of active judges in the State Administrative Court.	Promovendus's dissertation related to the implementation of the Administrative Court's decision which has not yet clearly had executive power. So that in this dissertation, the renewal that is offered is to reconstruct the implementation of the PTUN execution by adding types of sanctions that are more coercive than just administrative sanctions, as well as adding the amount of fines.
A'an Efendi, Settlement of Environmental Disputes Through Administrative Lawsuits at the State Administrative Court, 2013,	This research focuses more on the use of administrative lawsuits in the State Administrative Court as a	The object studied is the effectiveness of the implementation of the State Administrative Court in realizing justice	Promovendus's dissertation related to the implementation of the Administrative Court's decision which has not yet clearly had executive power. So that in this dissertation, the renewal that is

Universitas Airlangga.	medium in resolving environmental damage disputes.	for the community.	offered is to reconstruct the implementation of the PTUN execution by adding types of sanctions that are more coercive than just administrative sanctions, as well as adding the amount of fines.
F. Manao Discipline, Accountability for Abuse of Authority of Government Officials According to Administrative Law Linked to Corruption Crimes, 2017, Parahyangan Catholic University.	Research conducted by Discipline F. Manao looks more at the issue of administrative sanctions imposed on officials who commit criminal acts of corruption.	The object under study is regarding the implementation of PTUN as an effort for public administration to control the government.	Promovendus's dissertation related to the implementation of the Administrative Court's decision which has not yet clearly had executive power. So that in this dissertation, the renewal that is offered is to reconstruct the implementation of the PTUN execution by adding types of sanctions that are more coercive than just administrative sanctions, as well as adding the amount of fines.

## J. Research Result

### 1. The Regulations for Executing State Administrative Court Decisions Are Not In Accordance With the Value of Justice

Execution or execution of court decisions is a forced action taken by the court to the losing party to implement a decision that has permanent legal force. The existence of the execution of the decision is intended as a form of realization of achievements for the parties listed in the decision to carry out the obligations as stated in the ruling. The execution of PTUN decisions in particular is regulated in Article 115 and Article 116 of Law no. 5 of 1986 *jo.* UU no. 51 of 2009 which reads:

Article 115 of Law no. 5 of 1986 *jo.* UU no. 51 of 2009 reads "Only Court decisions that have obtained permanent legal force can be implemented". While Article 116 of Law no. 5 of 1986 *jo.* UU no. 51 of 2009, namely:

- (1) A copy of the Court's decision which has obtained permanent legal force, shall be sent to the parties by registered letter by the local Court Registrar at the order of the Chief Justice of the Court who tried him in the first instance within fourteen working days at the latest.
- (2) If after 60 (sixty) working days the court's decision which has obtained permanent legal force as referred to in paragraph (1) is received by the defendant and does not carry out his obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letter a, the disputed state administrative decision does not have any legal effect. the power of law again.
- (3) In the event that it is determined that the defendant must carry out the obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letters b and c, and then after 90 (ninety) working days it turns out that the obligation has not been carried out, the plaintiff submits an application to the chairman of the court as referred to in paragraph (1), so that the court orders the defendant to implement the court's decision.
- (4) In the event that the defendant is not willing to carry out a court decision that has obtained permanent legal force, the official concerned is subject to coercive measures in the form of forced payment of a sum of money and/or administrative sanctions.
- (5) The official who does not implement the court decision as referred to in paragraph (4) is announced in the local print mass media by the clerk since the provisions as referred to in paragraph (3) are not fulfilled.
- (6) In addition to being announced in the local printed mass media as referred to in paragraph (5), the chairman of the court must submit

this to the President as the holder of the highest government power to instruct the official to carry out the court's decision, and to the people's representative institution to carry out the supervisory function.

- (7) Provisions regarding the amount of forced money, types of administrative sanctions, and procedures for the implementation of forced money payments and/or administrative sanctions are regulated by laws and regulations.

Based on the clause of Article 115 of Law no. 5 of 1986 above, it is known that the PTUN decision which is final and *erga omnes* has binding legal force for the disputing parties, so that the decision made by the judge becomes mandatory for the losing party. As for what is meant by a decision that has permanent legal force, it is a decision which is certain by itself having binding force. Furthermore, according to Martiman, permanent legal force is a court decision that already has absolute power and can be executed or the decision has executive power.<sup>7</sup>

More rigidly, what is meant by permanent legal force is referring to an agreement to submit a dispute by the parties to the court for examination and trial. This condition implies that the person concerned will submit and obey the decision handed down by the judge. The decision that has been handed down must be respected by both parties. Neither party may act contrary to the decision.

Meanwhile, the clause in Article 116 paragraph (2) of Law no. 5 of 1986 *jo.* Law No. 51 of 2009 stipulates that the time limit for implementing the PTUN decision is 60 (sixty) days after it was decided by the court that it was sent to the defendant. In the event that during the 60 (sixty) period the defendant does not carry out the court's decision, the KTUN in dispute is deemed to have no legal force anymore. The purpose of this clause is to

---

<sup>7</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, (Jakarta: Ghalia, 2005), hlm.99.



protect the interests of the Plaintiff by revoking the legal force of the disputed State Administrative Court.

Furthermore, Article 116 paragraph (4) to paragraph (6) of Law no. 51 of 2009 accommodates the form of legal protection for the Plaintiffs after the revocation of the legal force of the disputed KTUN. This form of legal protection is the realization of the implementation of guaranteeing the rights of the plaintiffs that must be fulfilled by the defendants facilitated by the Administrative Court by:

- a) Imposing coercive measures in the form of payment of a certain amount of forced money and/or administrative sanctions;

Forced money ( *dwangsom/astreinte* ) referred to here is an additional punishment for the debtor to pay a certain amount of money to the debtor. In this case, Marcel Stone stated that:<sup>8</sup>

*dej dwangsom dwangsom de dejkomende nakomen.*

(Forced money (dwangsom/astreinte) is an additional punishment for the debtor to pay a certain amount of money to the debtor, in the event that the debtor does not fulfill the basic sentence. Which additional punishment is intended to pressure the debtor to fulfill the basic sentence).

In line with Marcel Stone, Oudelar also stated that *dwangsom* is an amount of money determined by the judge which is charged to the convicted person based on the judge's decision in the event that he does not fulfill a basic sentence.<sup>9</sup>

Furthermore, based on the definition of forced money above, the nature of the forced effort can be classified into two, namely: *assessor* and *pressie middle*. *Assesoir* means that the existence of forced money depends on the main punishment so that a *dwangsom* can not exist if the decision does not contain the main punishment. While *pressie middle* means an effort (psychologically), so that the convicted person will obey or carry

---

<sup>8</sup> Bambang Heriyanto, *Dwangsom dalam Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Gagasan)*, (Jakarta:, 2004), hlm.12.

<sup>9</sup> *Ibid.*

out the main punishment. Therefore, forced money is an indirect means of execution.<sup>10</sup>

Referring to the above definition, *dwangsom* can also be said as a form of *reparatory* administrative sanctions . Sanctions *reparatoir* means sanctions imposed in response to the violation of norms, which is intended to restore the original state before the violation. Thus, the existence of *dwangsom* is basically intended to obtain a concrete situation that is in accordance with the norm. Basically, the implementation of the *dwangsom* model has become part of law enforcement for the execution of the Administrative Court decision in France. *Dwangsom* is applied in the event that the agency or official is late in carrying out the execution so that they are given sanctions and threats by paying money on a daily *basis* . The longer the defendant carries out the execution of the decision, the greater the amount of *dwangsom* that must be paid. In addition to paying the *dwangsom* , the relevant body or official will receive a reprimand from the *Conseil D'Etat* as the most influential court in France. If the *dwangsom* and warning from *Conseil D'Etat* are not heeded, then the relevant agency or official has the potential to be boycotted or the proposal for its budget plan rejected.<sup>11</sup>

- b) Announce TUN officials who do not implement court decisions in the print media;

The announcement of TUN officials who did not implement the TUN court decisions in the printed mass media was part of the development of the execution of the Administrative Court decisions in the second phase (2004-2009) after the amendment

---

<sup>10</sup> Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang Paksa dalam Teori dan Praktik*, (Bandung:Alumni, 2001), hlm.4.

<sup>11</sup> Lubna, Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat, *IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.7, April 2015, hlm.164-165.

of Law no. 5 of 1986. In its implementation, official announcements in local print media can be carried out by referring to the JUKLAK MA RI No. 2 of 2005.

The existence of TUN officials' announcements in the printed mass media is basically intended as a reminder for the TUN officials to execute the PTUN decisions. The act of announcing the unwillingness of State Administration Officers to execute the Administrative Court decisions in the printed mass media will worsen the image (*branding*) of the officials as well as the relevant State Administration institutions. This is because the main function of press relations is to seek the maximum publication or broadcast of a message or public relations information in order to create knowledge and understanding for the audience of the company's organization concerned.<sup>12</sup>

The purpose of media relations is none other than to disseminate information and gain public trust in order to achieve individual and organizational goals. In this case, the purpose referred to by the PTUN is to force the TUN officials to immediately carry out the execution of the PTUN decision through mass power. The main target emphasized is the image of the relevant TUN institutions, where the formation of a strong image requires good public opinion between the organization and its public must also be built properly.<sup>13</sup> Therefore, the purpose of this announcement is none other than to emphasize the image of the relevant TUN institutions to the public.

- c) Report the actions of TUN officials who do not carry out court decisions to the President as the holder of the highest government power.

---

<sup>12</sup> Frank Jefkin dalam R. Sumantri Raharjo, *Media Relations di Media Massa (Analisis Deskriptif Kualitatif terhadap Kegiatan Media Relations TVRI Yogyakarta dan Jogja TV, Jurnal Komunikasi Profetik*, Vol.8, No.2, Oktober 2015, hlm.28.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.29.

The act of reporting state administration officials to the president is seen as the last alternative to force state administration officials to carry out the execution of administrative decisions that have permanent legal force (*in kracht van gewijsde*). This provision refers to the imposition of the completion of the execution to the President as the person in charge of the highest government affairs to instruct officials who are burdened with the obligation to carry out the PTUN decision which has permanent legal force.<sup>14</sup>

This condition is motivated by the task given by Article 4 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that the President of the Republic of Indonesia holds governmental power according to the Constitution. In this case, the President is responsible for the government he leads, so that in principle it is the President who has the authority to form a government, arrange a cabinet, appoint and dismiss Ministers and public officials whose appointments and dismissals are based on *political appointments*. Above the president, there is no other higher institution, except the constitution. Therefore, in the *constitutional state* system, politically the president is considered responsible to the people, while legally he is responsible to the constitution.<sup>15</sup>

These three actions are a form of norm renewal from the clauses of Article 116 paragraph (4) to paragraph (6) of Law no. 5 of 1986 which did not accommodate any form of legal protection for the plaintiff after the revocation of the legal force of the disputed State Administrative Court. Thus, the legislator's steps in adding to these coercive measures show progressiveness

---

<sup>14</sup> Mohammad Afifudin Soleh, Eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap, *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2018, hlm.37

<sup>15</sup> Tim Pelaksana Pengkajian Hukum Tahun 2005, Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945, *Penelitian*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2005), hlm.41.

in law enforcement, especially the enforcement of TUN law in Indonesia.

Furthermore, the existence of the above coercive measures is necessary because not all TUN officials are willing to obey and implement the PTUN decision. The forced effort is a solution to resolve the case of the execution of the TUN decision because the implementation of the PTUN decision does not allow the involvement of law enforcement officers. In this case, the intervention of the President as the head of government is the best way to take action against TUN officials who do not want to implement the PTUN decision.<sup>16</sup>

In the context of following up on coercive measures as referred to in Article 116 of Law No. 51 of 2009, through Article 116 paragraph (7) it is explained that the provisions for coercive measures above must be further regulated in laws and regulations. The legislation referred to here is the implementing regulation (*delegated legislation*). Unfortunately, up to ten years since Law no. 51 of 2009 was issued, there are no implementing regulations that detail the procedures for implementing coercive measures, including administrative sanctions, announcements in printed mass media, and reports to the president.

Such conditions result in the imposition of forced sanctions as if they have no legal force. Even though there has been a revision to the provisions of Article 116, several problems have arisen in terms of the implementation of forced money payments (*dwangsom*), which include:<sup>17</sup>

- a) There is no legal product that regulates the procedures and mechanisms for the payment of forced money, as is the case

---

<sup>16</sup> Prildy Nataniel Boneka, Tinjauan Hukum Putusan PTUN dalam rangka Eksekusi Putusan yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap, *Lex Administratum*, Vol.II, No.1, April-Juni, 2014, hlm.145.

<sup>17</sup> Paulus Efendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm.139.

- with Government Regulation Number 43 of 1991 concerning Payment of Compensation in the State Administrative Court;
- b) The deadline can be determined by the amount of forced money to be paid; and
  - c) To whom the forced money must be charged, whether to the finances of the relevant state administration official or to private officials who are reluctant to implement the PTUN decision.

This is because if the payment of forced money (*dwangsom*) in connection with the implementation of the execution of the decision of the State Administrative Court is implemented, Indroharto asserts that even if forced money is applied, it must be remembered that:

- 1) The property used for the public interest cannot be placed in an execution confiscation;
- 2) Obtaining the power to carry out itself at the expense of the government (executed parties) would be contrary to the principle of legality which states that doing or deciding something based on public law can only be carried out by a State Administration Agency or Position that is authorized or based on a the provisions of the legislation.
- 3) Depriving the freedom of people who are holding government positions as a means of coercion will result in great reflections on the running of the government;
- 4) The government is always considered able and able to pay *solvable* .

In addition to the issue of the application of forced money, the imposition of administrative sanctions for state administrative officials who do not implement the decision of the Administrative

Court which has legal force still reaps several problems including:<sup>18</sup>

- a) Types of administrative sanctions applied;
- b) Basic regulations on administrative sanctions such as what can be used as a reference; and
- c) What is the form of mechanism and procedure for the application of administrative sanctions that must be applied.

The issue of administering administrative sanctions also needs to be studied carefully in order to be able to cover the losses by the plaintiffs caused by the non-implementation of the Administrative Court decision by the TUN officials. In this case the imposition of administrative sanctions must be carefully studied the facts of the violation of the law. Basically the imposition of administrative sanctions can be applied to two types of violations, namely:<sup>19</sup>

- 1) Non-substantial violations; and
- 2) Substantial violations.

The imposition of sanctions for violations that are substantial and non-substantial in nature can be not the same. The statement above at least gives an illustration that although the legislator has added coercive measures and administrative sanctions as a form of legal protection for the plaintiffs, in fact the two additional sanctions are not yet strong enough to bully TUN officials into implementing the TUN decision. In other words, the clauses in Article 116 paragraphs (4) to (6) of Law no. 5 of 1986 *jo.* Law No. 51 of 2009 cannot be implemented (*non-executable*).

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ivan Fauzani Raharja, Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan, *Jurnal Inovatif*, Vol.VII, No.2, Mei 2014, hlm.130.

Such conditions can certainly reduce the function of PERATUN. Where should be able to encourage the realization of a clean and authoritative government, namely the creation of an atmosphere of attitude that is not from the elements of the State that is enforcement of problems that are legally flawed. This is due to the decision of the TUN Court whose legal considerations and dictum contain a statement that a KTUN is invalid which is considered to have violated applicable laws and / or general principles of good governance (AAUPB), should be able to provide encouragement to the government, namely the agency or official. state administration to improve the system and its performance in carrying out government functions in order to realize a clean and authoritative *government (clean and strong government)*.<sup>20</sup>

The State Administrative Court as an institution seeking legal protection for the people is often unable to provide satisfaction to the people as justice seekers for the victory they have obtained in a case, which is because the formulation of norms governing execution in the Administrative Court Law still has a level of weakness so that it often also encountered problems in the execution. That because of the weak norms governing executions, this is often used as an excuse by TUN officials not to heed the TUN Court Decisions.<sup>21</sup>

In addition to reducing the function and image of the TUN judiciary in front of the government, there are obstacles that arise due to incomplete regulations that become the legal umbrella in implementing the PTUN decisions, such as:<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implokasi dalam Pelaksanaannya, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.4, April 2014, hlm.167.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan TUN yang Berwibawa*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 4 Februari 2010, hlm. 18-29.



- a) The system offered by the Administrative Court procedural law in enforcing the implementation of decisions is based on the pattern of "moral compliance or legal awareness" (*law awarenees*), not on the pattern of "juridical compliance".
- b) The enforcement system for implementing decisions is not placed in a system that ends or is supported by a penetration as appropriate in civil and criminal courts equipped with instruments that can force the Defendant/Official to comply with or implement the decision.
- c) The system for implementing compensation as regulated in PP No. 43 of 1991 and the Decree of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia No. 1129/KM.01/1991 concerning Procedures for Payment of Compensation, the implementation of Administrative Court Decisions is very complicated and constitutes a rubber article because it is possible to delay payment of compensation for several fiscal years.
- d) Juridically there is no balance between the plaintiff and the defendant, where the bargaining position of the plaintiff is very weak when the defendant/official does not comply with the decision.

In addition to the juridical constraints above, there are also conflicting principles that make it difficult to carry out the execution of the Administrative Court decisions due to the principle of execution that is universally adopted by various countries, where the revocation or amendment of a decision can only be made by the official himself (*contrarius actus* principle). In connection with the application of this principle, the defendant used the opportunity to delay or even not carry out the revocation of the decision ordered by the court. Based on the application of the *contrarius actus* principle, no other official is authorized to

carry out the revocation, except himself, so that the revocation cannot be completed by anyone except the defendant himself.

## **2. Weaknesses of the Current Regulation on Execution of State Administrative Court Decisions**

Some of the obstacles or weaknesses in the execution of the State Administrative Court Decisions, which include:

### **1) Legal Substance Factors (Laws and Regulations)**

Rooted from the basic position in the legal system, of course legal problems can be influenced by the applicable legal principles. In the implementation of the execution of the TUN judicial decisions, the obstacles in question cannot be separated from the influence of the universally adopted principle of execution, one of which is the *contrarius actus principle*, namely the revocation or amendment of a decision can only be made by the official himself (contrarius actus principle). The legal basis governing this principle is Article 33 paragraph (3) of Law number 30 of 2014 concerning Government Administration (Law on Government Administration) which states "*Revocation of Decisions or termination of Actions as referred to in paragraph (2) must be carried out by:*

- a. Government Agency and/or Official that issues Decisions and/or Actions; or*
- b. Agency superiors and/or official superiors who issue decisions and/or actions if they are at the stage of completing Administrative Efforts."*

The implementation of this principle is then interpreted by the government as the defendant to delay or even not carry out the revocation of the decision ordered by the court on the assumption that no other official has the authority to revoke the TUN decision except the government itself. As a result, this view resulted in a deadlock in the execution of the court's decision, while even his superiors

themselves could not do anything except encourage the defendant to carry out the decision if he so desired.

In fact, this principle should be refuted when it is clashed with the concept of checks and balances aimed at limiting power in order to avoid arbitrariness by presenting a judicial institution, especially in this case the TUN court which is in the trias politica Montesquie which is intended to carry out supervision, including in the form of canceling norms.

## **2) Legal Structure Factors (Law Enforcement, Facilities/Infrastructure)**

In relation to the execution of the TUN Court decisions, of course the legal structure plays a very essential role considering the nature of the TUN Court decisions which return its implementation to the TUN officials who issued the TUN decisions. The nature of the execution of decisions in the TUN procedural law, especially in land cases, is very dependent on the legal awareness of the agency and/or government officials themselves, in contrast to the nature of executions in general courts, especially in the implementation of decisions in civil cases which recognize real executions, while in the TUN Courts there are no executions. the decision is real, but the implementation of the decision is carried out administratively where the defendant himself is burdened with the obligation to implement a decision that has permanent legal force ( *inkracht van gewijsde* ).

Another obstacle in the implementation of the TUN judicial oversight function related to this structure is also caused by a lack of understanding of officials regarding technical case handling, such as understanding of the criteria for decisions that can be executed. In addition, obstacles can also occur from judges themselves who often do not include important elements in their decisions that are actually needed in execution, or it can also be due to unclear considerations and decisions in giving obligations or orders for the defendant to issue a

new decision without considering beforehand whether the plaintiff has fulfilled the requirements necessary for the defendant to use the basis for issuing a decision. Even though it is necessary to include an explicit order, considering that in the TUN procedural law the judge has limited authority where he is not allowed to carry out executions, for example taking over the duties of a TUN official or agency in his realm in the executive field to issue or revoke the decisions referred to in the decree. Therefore, its revocation solely depends on the official concerned.

The next obstacle is based on the non-compliance of TUN officials. According to Supandi, the voluntary execution system based on the awareness of TUN officials played a very important role in hindering the implementation of the TUN court decisions. Regarding this, it was concluded that the Court's decision was not implemented due to several factors, including:

- a) Low compliance and legal awareness of officials.
- b) office interests.
- c) There is an error of vision in the use of the authority of their position, where the official acts or does not act not in the public interest, but acts for his personal interest.

### **3) Community Factor**

Law enforcement comes from the community, and aims to achieve peace in society. Therefore, from a certain point of view, society can influence law enforcement. Indonesian people have a strong tendency to interpret the law and even identify it with officers (in this case law enforcement as individuals). One of the consequences is that the good or bad of the law is always associated with the behavior patterns of law enforcement. The weaker the level of legal awareness in a society, the weaker the legal compliance and vice versa.

#### 4) Factors Of Facilities And Facilities

Without certain facilities or facilities, it is impossible for law enforcement to run smoothly. These facilities or facilities include educated and skilled human resources, good organization, adequate equipment, sufficient finances, and so on.

#### 5) Cultural Factor

Culture or the legal system basically includes the values that underlie applicable law, values which are abstract conceptions of what is considered good so that it is embraced and what is considered bad so that it is avoided.

### 3. Reconstruction Of Execution Regulations Of Justice-Based State Administrative Court Decisions In The Future

No	Before Reconstruction	Weakness	After Reconstruction
1	<p>Article 97 number (9) of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court:</p> <p>The obligations as referred to in paragraph (8) are in the form of:</p> <p>a. revocation of the relevant State</p>	<p>There are no sanctions for officials who do not carry out the provisions as determined by the State Administrative Court.</p>	<p>Changes need to be made by adding to the provisions related to sanctions for violations of the decisions of the State Administrative Court.</p> <p>So that the provisions of Article 97 number (9) of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of</p>

	<p>Administrative Decree; or b. revocation of the relevant State Administrative Decree and issue a new State Administrative Decree; or c. issuance of a State Administrative Decision in the event that the lawsuit is based on Article 3</p>		<p>1986 concerning the State Administrative Court become:</p> <p>The obligations as referred to in paragraph (8) are in the form of:</p> <p>a. revocation of the relevant State Administrative Decree; or b. revocation of the relevant State Administrative Decree and issue a new State Administrative Decree; or c. issuance of a State Administrative Decree in the event that the lawsuit is based on Article 3; d. if the official issuing the state administrative decision does not carry out the provisions as</p>
--	---	--	---

			referred to in the provisions of letters a, b, and c, administrative or criminal sanctions may be imposed.
2	<p>Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court:</p> <p>(1) A copy of the court's decision which has obtained permanent legal force, shall be sent to the parties by registered letter by the local court clerk at the order of the head of the court who tried him in the first instance within 14 (fourteen) working days at the latest.</p> <p>(2) If after 60 (sixty) working days the court's decision which has obtained permanent</p>	The amount of forced money sanctions should be regulated more clearly in this provision.	<p>It is necessary to add provisions regarding the amount of forced money sanctions or fines.</p> <p>So that the provisions of Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court added the value of forced money, namely: a minimum of Rp. 10,000,000 (ten million rupiah) and a maximum of Rp. 1,000,000,000 (one billion rupiah) and/or administrative</p>

	<p>legal force as referred to in paragraph (1) is received by the defendant and does not carry out his obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letter a, the disputed state administrative decision does not have any legal effect. the power of law again.</p> <p>(3) In the event that it is determined that the defendant must carry out the obligations as referred to in Article 97 paragraph (9) letters b and c, and then after 90 (ninety) working days it turns out that the obligation has not been carried out, the plaintiff submits an application to the chairman of the court as referred to in paragraph (1), so that the court orders the defendant to implement the court's decision.</p>		<p>sanctions and criminal sanctions (<i>Contempt Of Court</i>).</p>
--	--	--	---



	<p>(4) In the event that the defendant is not willing to carry out a court decision that has obtained permanent legal force, the official concerned shall be subject to coercive measures in the form of forced payment of a sum of money and/or administrative sanctions.</p> <p>(5) The official who does not implement the court decision as referred to in paragraph (4) is announced in the local print mass media by the clerk since the provisions as referred to in paragraph (3) are not fulfilled.</p> <p>(6) In addition to being announced in the local printed mass media as referred to in paragraph (5), the chairman of the court must submit this matter to the President as the holder of the</p>		
--	---	--	--

	<p>highest government power to instruct the official to carry out the court's decision, and to the people's representative institution to carry out the supervisory function.</p> <p>(7) Provisions regarding the amount of forced money, types of administrative sanctions, and procedures for the implementation of forced money payments and/or administrative sanctions are regulated by laws and regulations.</p>		
--	--	--	--

## K. CLOSING

### 1. Conclusion

- a. The execution of the decision of the State Administrative Court at this time has not yet realized the value of justice, this is because the existence of 116 Laws of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court does not explicitly provide certainty. themselves not to carry out the execution of the Administrative Court decision.

- b.** Inhibiting factors and factors that affect the implementation of the unjust execution of PTUN is the factor of legal substance, namely the provisions of Article 97 number (9) of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts which have not regulate threats to officials who do not carry out the provisions as determined by the State Administrative Court. And the weakness in Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court has not regulated the amount of forced money sanctions, it should be regulated more clearly in this provision.
- c.** It is necessary to reconstruct the provisions of Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court by adding provisions for the value of forced money, namely: a minimum of Rp. 10,000,000 (ten million rupiah) and a maximum of Rp. 1,000,000,000 (one billion rupiah) and/or administrative sanctions and criminal sanctions (*Contempt Of Court*). .

## **2. Suggestion**

- a.** For the government, it is necessary to review the provisions of Article 97 point (9) of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court and Article 116 of the Law of the Republic of Indonesia Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court so that the results of the study can be used as material for legal reconstruction of the implementation of a just PTUN decision.

- b. It is necessary for judges at the State Administrative Court to be more progressive in making decisions regarding the execution of the decisions of the state administrative courts related to the execution;
- c. For State Administrative Officers, it is necessary to be able to make legal breakthroughs based on the values of Pancasila and based on the progressiveness of the PTUN procedural law.

### **3. Dissertation Implication Study**

#### **a. Theoretical Implications**

That this dissertation research is expected to be used as material or reference for changes to laws and regulations by the government on the value of compensation for the execution of decisions of the State Administrative Court and can also be used as material in the implementation process.

#### **b. Practical Implications**

That this dissertation research can be used as a reference basis for the community and judges to be able to determine the value of compensation and for the government to be a reference in the process of paying compensation based on the execution of the decision of the State Administrative Court.

## DAFTAR ISI

HALAMAN COVER.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT.....	viii
RINGKASAN .....	ix
SUMMARY .....	lii
DAFTAR ISI.....	xc
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Manfaat Penelitian .....	18
1. Secara Teoritis .....	18
2. Secara Praktis .....	18
E. Kerangka Konseptual.....	19
1. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Administrasi di Beberapa Negara .....	19
2. Penjelasan Mengenai Peradilan Tata Usaha Negara .....	21

3. Pengertian Keadilan .....	22
F. Kerangka Teoritik.....	25
1. Grand Theory .....	25
2. Middle Range Theory .....	27
3. Applied Theory .....	28
G. Kerangka Pemikiran .....	33
H. Metode Penelitian .....	34
1. Paradigma Penelitian .....	34
2. Metode Pendekatan .....	36
3. Sifat Penelitian .....	38
4. Sumber Data Penelitian .....	38
5. Teknik Pengumpulan Data .....	40
6. Analisis dan Validasi Data .....	41
I. Sistematika Penulisan .....	42
J. Orisinalitas Penelitian.....	44
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>46</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Rekonstruksi Dan Regulasi.....	46
1. Pengertian Rekonstruksi .....	46
a. Pengertian Rekonstruksi Menurut Kamus .....	46
b. Pengertian Rekonstruksi Menurut Ahli .....	47
2. Pengertian Regulasi .....	49
B. Tinjauan Umum Tentang Eksekusi, Putusan Dan Pengadilan Tata Usaha Negara.....	50

1.	Pengertian Eksekusi, Jenis Eksekusi dan Eksekusi Putusan TUN ..	52
a.	Pengertian Eksekusi .....	52
b.	Jenis – Jenis Eksekusi .....	56
c.	Pengertian Eksekusi Putusan PTUN .....	75
2.	Pengertian Putusan dan Jenis Putusan .....	97
a.	Pengertian Putusan .....	97
b.	Jenis – Jenis Putusan .....	98
c.	Pengertian Putusan Peradilan Tata Usaha Negara .....	105
C.	Tinjauan Umum Tentang Peradilan Tata Usaha Negara .....	108
1.	Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	108
2.	Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara .....	116
3.	Asas – Asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara .....	123
D.	Tinjauan Umum Konsep Nilai Dalam Islam .....	131
1.	Sumber Nilai Dalam Islam .....	131
a.	Nilai Ilahi .....	131
b.	Nilai Insani .....	132
2.	Fungsi Nilai .....	133
E.	Tinjauan Umum Tentang Nilai Keadilan .....	136
1.	Pengertian Keadilan .....	136
2.	Perkembangan Konsep Keadilan .....	138
a.	Konsep Keadilan Menurut Pemikiran Zaman Klasik .....	138
b.	Konsep Keadilan Menurut Pemikiran Moderen .....	143
c.	Teori Keadilan John Rawls .....	145

BAB III PEMBAHASAN .....	148
A. Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berlaku Belum Sesuai Dengan Nilai Keadilan .....	148
1. Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).....	148
2. Perkembangan Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan PTUN .	157
a. Fase pertama (Periode 1996-2004) .....	158
b. Fase Kedua (Periode 2004-2009) .....	160
c. Fase Ketiga (Periode 2009-sekarang) .....	163
B. Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan PERATUN Saat Ini .....	163
C. Pengaturan Kewajiban Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan oleh Badan Pertanahan Nasional RI (BPN) .....	183
D. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Perkara Nomor : 1/P/FP/2017/PTUN.BJM.....	194
E. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Perkara Nomor : 19/G/PEN/2014/PTUN.Bjm.....	201
 BAB IV PEMBAHASAN .....	 209
A. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Saat Ini.....	209
1) Faktor Substansi Hukum (Peraturan Perundang-Undangan).....	214
2) Faktor Struktur Hukum (Penegak Hukum, Sarana/Prasarana) .....	227
3) Faktor Masyarakat .....	245
B. Analisis Kelemahan Atau Faktor Penghambat Regulasi Eksekusi	



Putusan Pengadilan Tun Dalam Kerangka Sistem Hukum	
Saat Ini .....	247
BAB V PEMBAHASAN .....	254
A. Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Keadilan Di Masa Yang Akan Datang .....	254
B. Rekonstruksi Nilai Pelaksanaan Putusan TUN Berbasis Pancasila.....	262
C. Tujuan Dan Nilai Hukum Menurut Islam.....	310
D. Rekonstruksi Norma Pelaksanaan Putusan TUN.....	317
BAB VI PENUTUP .....	323
A. Simpulan .....	323
B. Saran .....	324
DAFTAR PUSTAKA .....	325

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG

Yudi Latif yang mengaitkan nilai gotong-royong di negara ini dengan nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila yang ada dalam Pancasila, menyatakan bahwa pada perkembangannya nilai Pancasila dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>1</sup>

##### 1. Prinsip Ketuhanan

Prinsip ke-Tuhanan yang harus berlandaskan gotong-royong artinya nilai ke-Tuhanan yang juga berkebudayaan, lapang serta toleran. Sehingga keragaman keyakinan dan kepercayaan akan suatu agama dapat berjalan dengan harmonis tanpa saling menyerang dan mengucilkan antara satu kalangan dengan yang lainnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip kelima dari konsep Pancasila Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Ketuhanan yang Berkebudayaan.

---

<sup>1</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 9-10. Pandangan terkait nilai gotong-royong yang terkandung dalam Pancasila tersebut sejalan dengan pendapat dari Magnis-Suseno yang menyatakan:

Pancasila begitu tinggi dan mutlak nilainya bagi kelestarian bangsa dan negara Indonesia karena merupakan wahana dimana berbagai suku, golongan, agama, kelompok budaya, dan ras dapat hidup dan bekerjasama dalam usaha untuk membangun kehidupan bersama, tanpa adanya alienasi dan identitas mereka sendiri.

Lihat: Jazumi dalam Anik Kunantiyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum*, Diakses melalui [portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...](http://portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...), Pada 18 Februari 2018.

## 2. Prinsip Internasionalisme

Prinsip Internasionalisme yang berjiwa gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu prinsip internasionalisme yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Sehingga prinsip internasionalisme yang ada akan selalu menjunjung perdamaian serta penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia. Prinsip ini sesuai dengan sila kedua Pancasila karya Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Sila Internasionalisme dan Perikemanusiaan.

## 3. Prinsip Kebangsaan

Prinsip kebangsaan yang berjiwakan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif adalah kebangsaan yang mampu mewujudkan persatuan dari berbagai perbedaan di Indonesia atau dengan kata lain mampu mewujudkan *Bhineka Tunggal Ika*. Pandangan ini sesuai dengan Sila Internasionalisme atau Perikemanusiaan.

## 4. Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi yang berjiwakan gotong-royong menurut Yudi Latif adalah demokrasi yang berlandaskan pada musyawarah untuk mufakat. Bukan demokrasi Barat yang mengutamakan kepentingan mayoritas atau mayokrasi dan kepentingan elite penguasa-pemodal atau minokrasi. Prinsip ini sesuai dengan sila Mufakat atau Demokrasi dalam konsep Pancasila Soekarno.

## 5. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan yang berlandaskan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu kesejahteraan yang diwujudkan melalui pengembangan partisipasi serta emansipasi di sektor ekonomi dengan berlandaskan semangat ekonomi. Sehingga kesejahteraan yang dimaksudkan bukan kesejahteraan yang berlandaskan pada paham individualisme-kapitalisme serta etatisme. Prinsip ini sesuai dengan sila Keempat dalam konsep Pancasila Soekarno.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada di atas dapat terlihat dengan jelas bahwa konsep Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* pertama kali digagas oleh Soekarno dalam Sidang BPUPKI pada 1 Juni 1945. Pada konsep tersebut Soekarno menghendaki adanya suatu negara yang memiliki Nilai Kebangsaan, Nilai Perikemanusiaan, Nilai Demokrasi, Nilai Kesejahteraan Sosial, dan Nilai Ketuhanan. Berbagai nilai tersebut oleh Soekarno digabungkan menjadi nilai gotong-royong, dengan kata lain Soekarno menghendaki adanya negara gotong-royong yang mampu mengakomodasi segala kepentingan masyarakat Indonesia baik dalam konteks perorangan maupun bangsa dan negara. Selain hal tersebut, berdasarkan berbagai penjelasan terkait penyusunan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*, terlihat jelas bahwa Pancasila dapat menjadi satu-satunya *Philosophische Grondslag* di Indonesia dengan alasan bahwa nilai-nilai Pancasila telah lebih dulu hidup bersama bangsa Indonesia sejak dahulu bahkan sebelum dirumuskannya Pancasila sendiri, sehingga dapat

disimpulkan juga bahwa Pancasila telah menjadi jati diri, identitas, serta falsafah hidup masyarakat Indonesia.<sup>2</sup>

Sehingga jelaslah bahwa Pancasila sepatutnya dijadikan leitstar, *Philosophische Grondslag*, dan *rechtsidee* bagi hukum Indonesia. Berkaitan dengan Pancasila sebagai falsafah dasar, Kaelan menyatakan bahwa:<sup>3</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Berdasarkan penjelasan Kaelan tentang Pancasila sebagai filsafat dasar sebagaimana telah dijelaskan di atas, terlihat bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan cita-cita yang hendak dituju atau oleh Kaelan disebut dengan *das sollen* dan untuk itu Pancasila menjadi landasan bagi hukum untuk menciptakan cita-cita luhur yang ada dalam dunia nyata atau oleh Kaelan disebut dengan *das sein*. Sehingga jelas bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Alasan tersebut oleh Kaelan disebut dengan asal mula yang tidak langsung lahirnya Pancasila sekaligus sebagai kausa materialis. Lihat: Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Proses Reformasi, UUD Negara Amandemen 2002, Pancasila Sebagai Sistem Filsafat, Pancasila Sebagai Etika Politik, Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 88. Pandangan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* tersebut juga didukung oleh Notonagoro yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan bintang pemandu (*guiding star*). Lihat: Notonagoro dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 171.

<sup>3</sup> Kaelan, *op. cit.*, hlm. 77.

<sup>4</sup> *Loc. cit.*

Pandangan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tersebut sejalan dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 *jo.* Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 *jo.* Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978. Kemudian ditegaskan kembali oleh Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan juga ditegaskan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 *jo.* Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 *jo.* Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 menyatakan bahwa:

Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari Bangsa Indonesia.

Sementara itu Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menyatakan dengan jelas bahwa “sumber hukum dasar nasional adalah Indonesia”. Selanjutnya pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *jo.* Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.”

Selain berbagai ketentuan yang telah disebutkan di atas, bukti bahwa Pancasila sebagai sumber dari berbagai sumber hukum di Indonesia juga dapat terlihat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan dari Kaelan, menurut Kaelan Pembukaan Undang-Undang

Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan derivasi atau penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan penjelasan Kaelan terkait Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Kaelan pokok pikiran pertama dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila ketiga Pancasila. Pendapat ini terlihat dengan adanya pernyataan pada pokok pikiran pertama yang menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mengatasi segala paham golongan maupun perseorangan.

Selanjutnya pada pokok pikiran kedua dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila kelima Pancasila. Hal tersebut dapat terlihat dari pernyataan pokok pikiran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, negara hendak mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pokok pikiran ketiga dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan atau perwakilan. Pada dasarnya kedaulatan rakyat tersebut merupakan penjabaran dari sila keempat Pancasila. Pokok pikiran keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila pertama dan kedua Pancasila. Hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>5</sup>

Berdasarkan dari berbagai penjelasan yang ada dapat terlihat bahwa Pancasila merupakan falsafah dasar Bangsa Indonesia yang menuntun bangsa Indonesia dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya Pancasila diwujudkan di dunia nyata melalui sarana hukum yang bersumber pada Pancasila itu sendiri. Hal tersebut ditunjukkan dengan dijabarkannya nilai-nilai Pancasila dalam pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian diwujudkan dalam setiap pasal yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Nilai-nilai Pancasila yang terjabarkan ke dalam setiap pasal pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 78.



dijabarkan kembali dalam berbagai peraturan hukum yang berada dibawahnya, sehingga dapat disimpulkan juga bahwa Pancasila merupakan landasan moral etik dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia.<sup>6</sup>

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada, dapat pula disimpulkan bahwa Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber politik hukum di Indonesia. Pernyataan tersebut sesuai dengan pandangan dari Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa:<sup>7</sup>

Dari berbagai definisi politik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.

Berdasarkan penjelasan dari Mahfud M. D. di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa.<sup>8</sup> Adapun tujuan negara yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan

---

<sup>6</sup> *Loc, cit.*

<sup>7</sup> Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15-16.

<sup>8</sup> Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggaraan negara. Lihat: *Ibid*, hlm. 17.

Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif. Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan).

Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi

penindasan antara kalangan masyarakat *power full* dengan masyarakat marjinal.<sup>9</sup>

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut yang hendak diwujudkan secara nyata dalam ber hukum di Indonesia kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan Kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:<sup>10</sup>

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” negara atau “cita-cita” masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 16.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 17.

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Guna mewujudkan berbagai hal tersebut maka perlu adanya konsep penjaminan pelaksanaan hukum di negara ini dalam konteks negara berdasar hukum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satu sarana pelaksana konsep tersebut di atas adalah Peraturan Hukum terkait Peradilan Tata Usaha Negara. Enrico Simanjuntak menyatakan bahwa:<sup>11</sup>

Dalam sebuah negara hukum yang demokrasi, fungsi dan kedudukan peradilan administrasi negara tidak dapat dikesampingkan apalagi dihapuska, keberadaan peradilan administrasi adalah *conditio sine quo non* bagi pemenuhan status dan legitimasi negara hukum.

Kedudukan penting PTUN atau pengadilan administrasi negara di Indonesia tersebut dikarenakan posisinya sebagai *check and balance* atau pencegah dan pengawas terjadinya *abuse of functions* dalam tata

---

<sup>11</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Tata Usaha Negara, Transformasi Dan Refleksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 1.

pemerintahan dan tata negara di Indonesia. Sejalan dengan hak tersebut Bagir Manan menyatakan bahwa konstitusionalisme di negara ini memberikan konsekuensi adanya pembatasan kekuasaan negara atau *limitation of state power* atau *limitation of government* atau *limited government*.<sup>12</sup>

Hukum administrasi di satu sisi menjamin terwujudnya keseimbangan kekuasaan negara dan termasuk didalamnya hubungan antara lembaga negara terkait dan di sisi lain menjamin harmonisasi antara fungsi dan tugas negara dengan cita-cita bangsa, maka jelas pula bahwa hukum administrasi adalah media realisasi dari konsep pembatasan kekuasaan sebagaimana menjadi inti dari negara demokrasi yang konstitusional. Sejalan dengan hal itu Walton H. Hamilton menyatakan bahwa “*constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”.<sup>13</sup>

Konstitusi yang berangkat dari konstitusional merupakan landasan dasar yang melahirkan PTUN. Hal ini mengisyaratkan bahwa PTUN adalah cabang hukum yang paling dekat dengan konstitusi. Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth menyatakan bahwa:<sup>14</sup>

*Public law is the product of statutory, constitutional, and judicial choices over time, it blend constitutional an administrative concern. The German speak of administrative law as “concretized” constitutional, an*

---

<sup>12</sup> Bagir Manan, *Menjaga Kemerdekaan Pers Di Pusaran Hukum*, Dewan Pers, Jakarta, 2010, hlm. 180.

<sup>13</sup> Walton H. Hamilton, *Constitutionalism*, Encyclopedia of Social Sciences, Edwin Seligman R. A. & Alvin Jhonson, 1931, hlm. 255.

<sup>14</sup> Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Reseach Handbook in Comparative Law, Edward Elgar Publishing Limited, Massachuttes, 2010, hlm. 11.

*American often call it “applied” constitutional law, The English, with no written constitution, refer to “natural justice” and, more recently, to the European Convention on Human Rights.*

Pada perkembangannya hukum administrasi lahir akibat adanya kebutuhan masyarakat untuk penjaminan terlaksananya negara dan pemerintah yang adil dan demokratis. Hukum administrasi juga lahir dari kebutuhan adanya pembatasan kekuasaan negara dan pemerintah terhadap masyarakat guna menghindarkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang pada akhirnya akan mengorbankan kepentingan masyarakat.

Pada intinya HAM yang menjadi tujuan dari negara hukum yang diatur secara jelas dalam konstitusi negara dapat terwujud dengan pembatasan kekuasaan yang dapat dijamin dengan pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkeadilan. Hal ini dikarenakan PTUN merupakan sarana efektif dalam menjamin kesetaraan hukum antara pemerintah dan masyarakat yang dibuktikan dengan adanya gugatan masyarakat akan perbuatan pemerintah yang dipandang merugikan.

Namun demikian dengan adanya berbagai kelemahan di dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, konsep negara hukum di negara ini sangat sulit untuk terwujud dengan baik. Hal ini dapat terlihat dalam hal ketentuan terkait pelaksanaan putusan Peradilan TUN di Indonesia. Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

- (8) 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 selambatlambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
- (9) 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.
- (10) 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.
- (11) 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.

- (12) 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).
- (13) Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
- (14) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat jelas bahwa tidak ada paksaan yang rasional terhadap tidak dilaksanakannya suatu putusan peradilan TUN. Adapun alternatif lain terhadap paksaan pelaksanaan putusan PTUN sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sebagaimana telah dijelaskan di atas juga tidak secara besar mencantumkan besaran denda dan mekanisme pelaksanaan sanksi denda yang ada. Hal ini jelas telah menciderai tujuan negara dan konsep negara hukum sebagaimana telah dijelaskan di atas, utamanya dalam hal menciptakan *check and balance* serta melakukan pengendalian kekuasaan pemerintah negara guna mewujudkan kesetaraan antara



pemerintah dan masyarakat agar terwujud secara adil penghargaan terhadap HAM di negara Indonesia.

Persoalan ini dapat terlihat secara nyata dalam Perkara Nomor 1/P/FP/2017/PTUN. BJM terkait permohonan pemecahan Sertipikat Hak Milik tanah dengan Nomor 1824 yang terjadi pada bulan April 2017. Pada putusan tersebut hakim PTUN telah mengabulkan permohonan dan memenangkan pihak Pemohon yang hendak memecah sertipikatnya namun tidak diperhatikan atau tidak dikabulkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Banjarmasin.<sup>15</sup>

Selanjutnya atas dasar persoalan di atas akhirnya diajukan surat permohonan untuk melaksanakan putusan PTUN sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun hal tersebut juga tidak terlaksana akibat Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru juga tidak berkenan menjalankan putusan PTUN tersebut di atas. Berdasarkan kasus tersebut jelas bahwa ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak berkeadilan dalam hal pelaksanaan eksekusi putusan PTUN. Hal ini jelas telah melanggar Sila Kedua Pancasila dan juga sekaligus Sila Kelima Pancasila dan Juga Alinea Keempat Pembukaan UUD NKRI 1945 dan secara otomatis melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD NKRI 1945.

---

<sup>15</sup>Junaidi, *Kasus Pelanggaran Putusan PTUN Oleh Kepala BPN Banjarmasin*, Hasil Observasi dan Wawancara Indebt Interview Awal Pada Pengadilan PTUN Banjarmasin yang dilaksanakan pada 12 April 2019.

Berbagai pelanggaran tersebut jelas juga telah melanggar asas PTUN yaitu asas persamaan di hadapan hukum, asas keselarasan, keserasian, dan keseimbangan, serta asas *erga omnes*. Terlanggarnya asas-asas Peradilan Acara TUN tersebut jelas juga telah berlawanan dengan konsideran Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sehingga perlu diwujudkan adanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa perlu kiranya dibahas lebih dalam terkait **“REKONSTRUKSI REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan berbagai penjelasan pada latar belakang di atas, penulis menyusun beberapa rumusan masalah yang hendak dibahas dalam Penelitian ini. Adapun rumusan masalah yang dimaksudkan ialah:

4. Mengapa regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berlaku belum sesuai dengan nilai keadilan ?
5. Bagaimanakah kelemahan - kelemahan regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini ?

6. Bagaimana rekonstruksi regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbasis keadilan di masa yang akan datang ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan regulasi eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum sesuai dengan nilai keadilan
2. Untuk menganalisis kelemahan - kelemahan regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini
3. Untuk merekonstruksi regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbasis keadilan di masa yang akan datang

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

#### **1. Secara Teoretis**

Hasil kajian Penelitian ini secara teoritis dapat membangun teori baru di bidang hukum terkait pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang selama ini banyak mengakibatkan ketidakadilan bagi kalangan penggugat yang gugatannya tidak pernah dilaksanakan oleh tergugat dalam persoalan administrasi negara.

#### **2. Secara Praktis**

- c. Bagi lembaga pembuat kebijakan yang berkompeten dan profesi – profesi terkait dapat digunakan sebagai acuan dan landasan pelaksanaan

perlindungan konsumen dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara;

- d. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya pengetahuan tentang pembaharuan konstruksi perlindungan hukum dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

## E. KERANGKA KONSEPTUAL

### 1. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Administrasi di Beberapa Negara

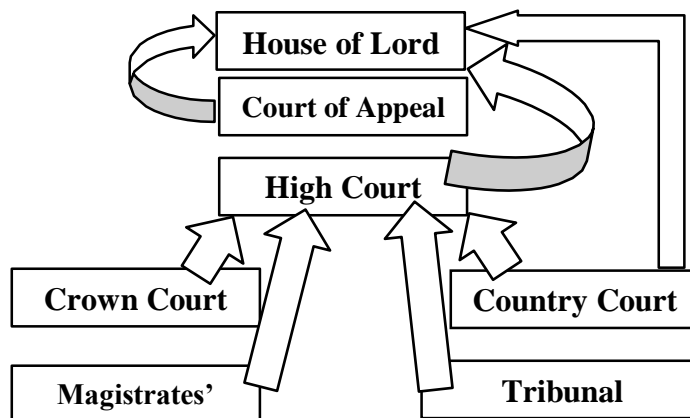
#### a. Inggris

Sebagai negara penganut paham *rule of law*, Inggris tidak benar-benar mengakui eksistensi dari peradilan administrasi. Hal ini dikarenakan di negara-negara sistem hukum *Common Law* termasuk Inggris menganut sistem *unity of jurisdiction* sehingga tidak mengenal eksistensi PTUN yang secara struktural dan organisatoris terpisah dari peradilan umum. Sementara sengketa-sengketa tata usaha negara tertentu diselesaikan melalui *administrative appeal tribunal* semacam komisi khusus yang independen (kuasi pengadilan) dan *appeal tribunal* diklasifikasikan sebagai bagian dari pemerintahan dan bukan pengadilan. Berikut adalah bagan dari susunan peradilan untuk negara penganut *rule of law* termasuk Inggris:<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Rene JGH Seerden dan Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and United States (a Comparative Analysis)*, edisi kedua (Groningen: Intersentia, 2002), hlm. 227.

**Skema 1**  
**Pengadilan Tata Usaha Negara di Inggris**



b. Belanda

Di Belanda dikenal dua fase proses penyelesaian sengketa yaitu *administrative review* dan *judicial review*. Dua fase inilah yang disebut sebagai Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>17</sup> Namun demikian perkembangan sistem peradilan sangat pesat baik mengenai lembaga peradilan maupun fungsinya, misalnya, *Wet Beroep Administratieve Beschikkingen* (BAB) sebagai salah satu undang-undang di negara Belanda telah diganti dengan *Wet Administratief Rechtspraak en Overheids Beschikkingen* (*wet AROB*). Kemudian pada tahun 1994 *wet AROB* pun diganti dengan *Algemene wet bestuursrecht* (*AWB*) yang berlaku sampai sekarang.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Marieke van Hooijdonk dan Peter Eijssvoegel, *Litigation in the Netherlands, Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, Edisi kedua, (Netherland: Wolters Kluwer, 2012), hlm. 153-154

<sup>18</sup> Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, cetakan pertama, (Jakarta: Rajawali Press, 1989), hlm. 18

c. Amerika Latin

Pada perkembangannya persoalan hukum administratif baik antar lembaga pemerintah maupun antara pemerintah dan masyarakat sering kali melalui jalur penyelesaian negara. Oleh karenanya lembaga kehakiman dan pengadilan sering kali tidak terlibat dalam penyelesaian persoalan hukum administratif. Dapat dikatakan bahwa penyelesaian persoalan hukum administratif dilakukan secara mandiri di luar peradilan.

Prosedur demikian disebut dengan *autoexecutoriedade*. *Autoexecutoriedade* terjadi dikarenakan meluapnya jumlah perkara di pengadilan pada negara-negara Amerika Latin yang tidak dapat diselesaikan secara efektif dan berkeadilan. Banyaknya perkara yang tidak diselesaikan oleh pengadilan mengakibatkan adanya tuntutan berupa penyelesaian persoalan mal administrasi kepada Lembaga pemerintah terkait di luar kehakiman dan peradilan.<sup>19</sup>

2. Penjelasan Mengenai Peradilan Tata Usaha Negara

PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di

---

<sup>19</sup> Ricardo Perlingaero, *Contemporary Challenges In Latin American Administrative Justice*, <https://www.bricslawjournal.com/jour/issue/archive>, Diunduh pada 21 April 2020.

Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>20</sup>

### 3. Pengertian Keadilan

Berhubungan dengan pandangan berbagai mazhab-mazhab yang ada, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integratif semuanya menitik beratkan pada bahwa hukum harus bertumpu pada keadilan. Keadaan seperti itu sudah dimulai sejak adanya teori Hukum Alam yang disampaikan oleh Socrates. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan hukum itu sendiri harus sesuai

---

<sup>20</sup> B. Lopa dan A. Hamzah, Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara, Penerbit, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 2.

dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat. Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli menuntut keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum integratif adalah panduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.<sup>21</sup>

Dalam konsep keadilan berpandangan bahwa keadilan adalah suatu penerapan/pemberian hak persamaan dimuka hukum, dalam artian bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka umum, tanpa ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keadilan bahwa pemberian keadilan berdasarkan proporsional, yaitu bukan pemberian keadilan samarata, akan tetapi berdasarkan proporsional masing-masing orang berbeda, tergantung dalam penerapan yang berkaitan dengan keadilan.

Menurut para pengikut teori etis, bahwa hakikat keadilan itu terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan. Dalam hal ini ada dua yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Misalnya antara orang tuan dengan anak, majikan dengan buruh, hakim dan yustisiabel, pemerintah dan warganya serta buruh. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja

---

<sup>21</sup> Marwan Effendy, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.



tetapi harus dilihat dari dua pihak<sup>22</sup>. Dengan demikian untuk memberikan keadilan tersebut tidak hanya melihat pada pihak yang diperlakukan, akan tetapi juga melihat pada pihak yang memperlakukan, hal ini diperlukan agar keadilan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan bagi kedua belah pihak, karena biasanya rasa keadilan tersebut hanya dilihat terhadap pihak yang menerima perlakuan saja.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan berdasarkan proporsional, semua orang dihadapan hukum mempunyai kedudukan yang sama. Proporsional disini adalah memberikan kepada setiap orang atau warga negara berdasarkan kemampuan yang dimiliki dan dilakukan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yang pertama adalah keadilan Komutatif atau keadilan *Commutatif* yaitu keadilan memberikan sama rata antara orang yang satu dengan yang lainnya tanpa melihat seberapa besar prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Yang kedua adalah keadilan Distributif atau keadilan *Distributief* yaitu keadilan yang diberikan kepada setiap orang berdasarkan prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Sebagai contoh keadilan distributif yaitu pemberian upah tenagakerja (buruh), yang mana upah tersebut besar kecilnya tergantung seberapa besar prestasi yang telah dilakukan. Dengan demikian nilai keadilan Distributif pendistribusian keadilan kepada semua orang sesuai dengan rasa keadilan yang ada di dalam masyarakat.

---

<sup>22</sup> Esmi wirasih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011, hal 22.

## F. KERANGKA TEORITIK

Dalam pembahasan mengenai rekonstruksi sistem eksekusi putusan PTUN, penulis menggunakan Teori *Stufenbau* atau juga dikenal dengan teori Piramida (*Steven bold theory*) sebagai “*Grand Theory*”, selanjutnya Teori Sistem Hukum Lawrence Friedman sebagai “*Middle Range Theory*” dan Teori Tipe birokrasi atau teori hukum responsive dari Philippe Nonet dan Philip Selznick sebagai “*Applied Theory*”.

### 1. *Grand Theory*

Menurut Lili Rasjidi, *grand theory* adalah teori payung bagi teori hukum lainnya.<sup>23</sup> Grand theory pada Penelitian ini menggunakan dari Hans Nawiasky yang dinamai olehnya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>24</sup> Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Kelsen dengan konsep baru yang dinamainya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>25</sup> Pada teorinya tersebut, Nawiasky menyatakan bahwa hierarki norma hukum terbagi menjadi:<sup>26</sup>

- e. Norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorm*;
- f. Aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*;
- g. Undang-undang formil atau *formell gesetz*;
- h. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom atau *verordnung en autonome satzung*.

<sup>23</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

Berkaitan dengan posisi Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dan sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum, A. Hamid S. Attamimi dengan menggunakan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* milik Nawiasky menyatakan bahwa struktur hierarki hukum di Indonesia terdiri dari:<sup>27</sup>

- a. Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*;<sup>28</sup>
- b. Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR serta Konvensi Ketatanegaraan merupakan *staatsgrundgesetz*;
- c. Peraturan Perundang-undangan merupakan *formell gesetz*;
- d. Secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Provinsi serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan *verordnung en autonome satzung*.

Teori ini digunakan untuk menganalisis harmonisasi dan sinkronisasi antar dasar hukum dan hukum dasar dengan pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN saat ini.

---

<sup>27</sup> *Loc, cit.*

<sup>28</sup> Walaupun Nawiasky dengan teorinya tidak secara tegas mengatakan bahwa Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* berkaitan dengan konstitusi Indonesia, namun hubungan antara Pancasila dengan konstitusi hingga berbagai aturan yang ada di bawah konstitusi dapat dijelaskan dengan menggunakan teori validitas Kelsen. Berdasarkan teori Kelsen tersebut dapat dinyatakan bahwa konstitusi Indonesia merupakan dokumen valid dikarenakan pada Pancasila yang merupakan postulat akhir yang bersifat final. Postulat tersebut kemudian menjadi tempat bergantung bagi setiap norma di bawahnya sehingga membentuk suatu presuposisi yang dinamai oleh Kelsen sebagai *transcendental logical presupposition*. Lihat: *Ibid*, hlm. 172.

## 2. *Middle Range Theory*

Menurut Shidarta, *middle theory* adalah teori menengah yang digunakan setelah teori besar atau *grand theory* yang lebih aplikatif daripada *grand theory*.<sup>29</sup> *middle theory* di dalam Penelitian ini menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem antara lain dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.<sup>30</sup>

- 1) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- 2) Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- 3) Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur

---

<sup>29</sup>Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017

<sup>30</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 28.

hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Teori ini digunakan untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi ketidakadilan dalam pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN saat ini.

### 3. *Applied Theory*

*Applied theory* menurut Shidarta yaitu teori aplikatif atau teori terapan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang lebih berfokus pada persoalan aplikatif hukum atau penerapan hukum.<sup>31</sup> Adapun *applied* teori yang digunakan dalam Penelitian ini ialah birokrasi Philippe Nonet dan Philip Selznick. Teori ini mengemukakan tiga tipe organisasi formal, bahwa kondisi tertentu dari suatu sistem akan melahirkan kekuatan yang mendorong dihasilkannya perubahan tertentu.

Model perkembangan birokrasi ini berguna apabila berhasil mengidentifikasi kekuatan yang mendorong dihasilkannya identifikasi tekanan, masalah, peluang, harapan dan bentuk adaptasi yang muncul secara khas. Adapun tiga tipe organisasi formal yaitu 1) Pra Birokratik, 2) Birokratik, 3) Post Birokratik. Setiap tipe birokrasi ini memiliki ciri mereka masing-masing.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017

<sup>32</sup> Philippe / & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (Harper & Row: 1978), diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, hlm 27.

**Tabel 1**  
**Tiga Tipe Organisasi Formal**

	Pra birokratik	Birokratik	Post birokratik
Tujuan	Partikularistik; tercampur aduk antara kepentingan pribadi dengan tanggung jawab publik	Eksplisit, pasti, publik; teridentifikasi dengan yurisdiksi yang ditetapkan	Berorientasi nilai; fleksibel
Otoritas	Tradisional, karismatik, tidak terstruktur	Bidang-bidang kompetensi yang terbagi secara hierarkhis; komunikasi “melalui saluran- saluran”; rasionalitas formal	Organisasi tim dan gugus; tugas komunikasi terbuka; difusi otoritas; rasionalitas substansif
Peraturan	Tidak sistematis	Terkodifikasi; cetak biru untuk tindakan; fokus pada keteraturan administratif	Subordinat terhadap tujuan penolakan terhadap keterikatan pada peraturan
Pembuatan keputusan	Bersifat <i>ad hoc</i> ; tunduk pada kemauan satu orang dan tindakan- tindakan tidak terkontrol yang	Sistematis; rutin; delegasi terbatas; ada asumsi mengenai lingkungan sosial yang stabil yang	Partisipatif; berpusat pada masalah; delegasi luas; ada asumsi mengenai

	dilakukan oleh bawahan	terdiri dari unsur-unsur yang sudah diklasifikasikan dan dibuat taat pada pertauran	lingkungan dengan tuntutan dan kesempatan yang berubah-ubah
Karier	Tidak stabil, tidak profesional, jabatan bisa diperjualbelikan atau sebagai pendapatan sampingan bagi kaum elit.	Pejabat sebagai profesional penuh waktu yang berkomitmen kepada organisasi; tidak ada konstituen personal; penunjukkan berdasarkan kemampuan; penekanan pada seloritas dan jabatan.	Afiliasi rangkap dan temporer; keterlibatan melalui subkontrak; ahli-ahli mempunyai landasan profesional yang otonom.

Teori ini digunakan untuk menganalisis dan merekonstruksi sistem pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN yang berkeadilan pada masa akan datang.

Teori Keadilan John Rawls digunakan untuk memaknai nilai keadilan dalam penelitian ini. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat.

Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.<sup>33</sup>

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni : *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.<sup>34</sup>

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli (baca:sifat asli) seseorang bukan karena status dan

---

<sup>33</sup> John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

<sup>34</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm.50-57.



kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.<sup>35</sup>

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap seorang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.<sup>36</sup>

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut

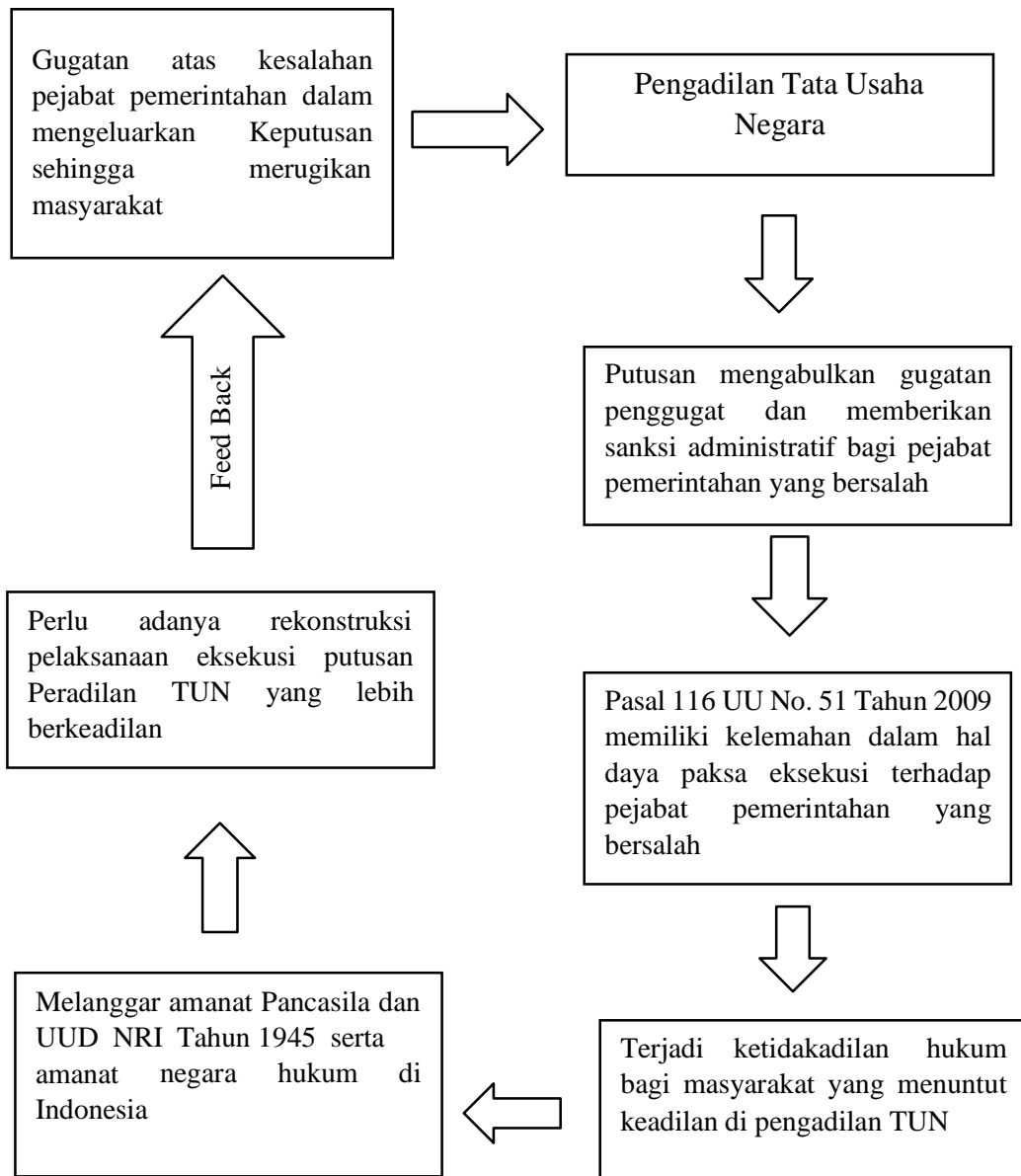
---

<sup>35</sup> John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm.43.

kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

### G. KERANGKA PEMIKIRAN



## H. METODE PENELITIAN

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma sejatinya merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian ‘*belief* dasar’ atau *world view* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan ‘*belief* dasar’ atau *world view* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Lebih daripada sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi. Paradigma juga akan, diantaranya, menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.<sup>37</sup>

Studi ini bertitik tolak dari paradigma konstruktivisme (*legal constructivisme*) yang melihat kebenaran suatu realita hukum bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum merupakan realitas majemuk yang beragam berdasarkan pengalaman sosial individu. Realitas tersebut merupakan konstruksi mental manusia sehingga penelitian ini memberi empati dan

---

<sup>37</sup> Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 4.

interaksi yang dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.<sup>38</sup>

Oleh karena itu dalam paradigma konstruktivisme ini, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini karena tiap fenomena sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi (persepsi) itu muncul sebagai “*resultante*” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Peneliti yang menggunakan paradigma konstruktivisme ini harus bisa mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata. Penelitiannya harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku maupun tindakan objek peneliti. Dengan demikian di sini ada subjektivitas dari peneliti terutama untuk menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata tadi. Jadi diperlukan adanya interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian, konstruktivisme menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran/ konstruksi pendapat orang per orang. Akan tetapi ini butuh waktu yang lama. Dialektika, dilakukan dengan membandingkan pendapat untuk memperoleh konsensus.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Esmi Warassih, *Penelitian Socio Legal*, Makalah Workshop Pemutakhiran Metodologi Hukum, Bandung, 2006, hlm. 7.

<sup>39</sup> Paradigma konstruktivisme boleh disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas itu bisa diamati berulang-ulang dan hasilnya sama dan bisa digeneralisasikan. Maka paradigma konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan perilaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk berupaya menghasilkan deskripsi yang unik. Lihat, Adji Samekto, *Op.cit.*, hlm 71-72.

Berdasarkan uraian di atas, menurut E. G. Guba dan Y.S Lincoln, secara ontologi yaitu relativisme, pemahaman realitas yang dikonstruksikan berdasarkan pengalaman sosial individual secara lokal dan spesifik. Secara epistemologi merupakan transaksional/ subjektif terhadap temuan-temuan yang diciptakan atau peneliti dan objek investigasi terkait secara interaksi sehingga temuan dicipta atau dikonstruksi bersama dan metodologi secara menggunakan hermeneutics/ dialektis yaitu konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara peneliti dan objek investigasi dengan teknik hermeneutics dan pertukaran dialektikal ‘konstruksi’ diinterpretasi.<sup>40</sup> Demikian pula dalam penelitian ini digunakan paradigma konstruktivisme. Hal ini dikarenakan persoalan hukum merupakan realitas yang diamati oleh peneliti bersifat relatif dan tidak bisa digeneralisasikan.

## 2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum, pendekatan penelitian merupakan anak tangga untuk menentukan teori penelitian yang akan dipakai. Pendekatan penelitian berguna untuk membatasi peneliti mengeksplorasi landasan konseptual yang kelak bisa membedah objek penelitian. Pendekatan

---

<sup>40</sup> Menurut Guba dan Lincoln membedakan paradigma berdasarkan pada jawaban masing-masing terhadap 3 ‘pertanyaan mendasar’ yang menyangkut:

- Bentuk dan sifat realitas, berikut apa yang dapat diketahui mengenai hal itu (disebut pertanyaan ‘ontologis’);
- Sifat hubungan atau relasi antara individu atau kelompok masyarakat dengan lingkungan atau segala yang ada di luar dirinya, termasuk apa yang dapat diketahui tentang hal ini (disebut sebagai pertanyaan ‘epistemologis’, ke dalam mana termasuk pula pertanyaan ‘aksiologis’);
- Cara bagaimana individu atau kelompok masyarakat (tentunya termasuk peneliti) mendapatkan jawab atas apa yang ingin diketahuinya tertentu (disebut sebagai pertanyaan ‘metodologis’).

penelitian dipakai untuk menentukan dari sisi mana objek penelitian akan dikaji.<sup>41</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah *socio legal research*, yaitu pendekatan yang dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya. Pada pendekatan *socio legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. *Pertama*, aspek *legal research*, yaitu objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “norm” atau peraturan perundang-undangan, dan *Kedua*, aspek *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.<sup>42</sup>

Hukum dapat dipelajari baik dari perspektif ilmu hukum atau ilmu sosial, maupun kombinasi diantara keduanya. Studi sosio legal merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. *Legal research* merupakan studi tekstual, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dapat dianalisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (termasuk kelompok yang terpinggirkan). Dalam hal ini dapat

---

<sup>41</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm 56.

<sup>42</sup> Secara khusus, kegagalan gerakan Pembangunan Hukum di banyak negara berkembang, menunjukkan bahwa dalam konteks tertentu baik dalam ranah teoritikal maupun praktikal, studi hukum arus utama tidak dapat menjawab berbagai persoalan keadilan yang menyangkut kaum terpinggirkan. Banyak persoalan kemasyarakatan yang sangat rumit dan tidak bisa dijawab secara tekstual dan monodisiplin, dan dalam situasi seperti ini penjelasan yang lebih mendasar dan mencerahkan bisa didapatkan secara interdisipliner. Oleh karenanya dibutuhkan suatu pendekatan hukum yang bisa menjelaskan hubungan antara hukum dan masyarakat. Lihat, Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologinya*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm 173.

dijelaskan bagaimanakah makna yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut. Oleh karena itu studi *socio legal* juga berurusan dengan jantung persoalan dalam studi hukum, yaitu membahas konstitusi sampai peraturan perundang-undangan pada tingkat paling rendah seperti peraturan desa.<sup>43</sup>

### 3. Sifat Penelitian

Dalam penelitian hukum non doktinal dengan menggunakan pendekatan *socio legal research*, sifat penelitian adalah deskriptif dalam menjelaskan pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN saat ini. Untuk kemudian mengeksplorasi dan mendeskripsikan mengapa pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN saat ini belum berkeadilan. Selanjutnya sifat penelitian ini adalah membangun konstruksi pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN yang lebih berkeadilan di masa akan datang.

### 4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

#### c. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam, yaitu suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak yang diwawancarai. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi

---

<sup>43</sup> Sulistyowati Irianto, *Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologinya*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm 177-178.

atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal pihak-pihak yang akan dijadikan informan adalah masyarakat yang dicerai haknya oleh kebijakan yang dibuat oleh pejabat, pejabat terkait, panitera PTUN Banjarmasin, dan para akademisi yang ahli di bidang eksekusi putusan PTUN.

d. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari telaah terhadap buku, literatur, hasil penelitian terdahulu, dan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan.

Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1968 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Kepustakaan/buku literatur;
- b) Karya Ilmiah;
- c) Referensi-referensi yang relevan.



3) Bahan Hukum Tersier

- a) Ensiklopedia;
- b) Kamus Hukum.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

d. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini pertama akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dalam proses analisis pelaksanaan eksekusi putusan Pengadilan TUN.

e. Observasi

Setelah dilakukan studi pustaka pada penelitian ini kemudian dilakukan observasi dilapangan untuk mendapatkan beberapa informasi, informasi yang akan diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan persepsi.

f. Wawancara mendalam (*Indepth interview*)

Setelah melakukan studi pustaka lalu melakukan observasi di lapangan kemudian peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dan para informan. Hal ini terjadi karena instrumen utama (*key informan*) dalam pengumpulan data. Informan pertama

ditentukan secara berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

## 6. Analisis dan Validasi Data

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu:

- a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data, melakukan *coding*, agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.
- b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada derajat kepercayaan melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi. Melalui teknik pemeriksaan ketekunan pengamatan akan diperoleh ciri-ciri dan unsur relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Setelah dianalisis,

dievaluasi serta dicek keabsahannya melalui pemeriksaan dan diskusi, data yang diperoleh akan dipresentasikan dengan gaya tertentu.<sup>44</sup>

## I. SISTEMATIKA PENULISAN PENELITIAN

Penelitian terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu :

**BAB I** : Pendahuluan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Permasalahan; Perumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kontribusi Penelitian; Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teoritik. Adapun kerangka teoritik yang digunakan terklasifikasi dalam *Grand Theory*, *Middle Ranged Theory*, dan *Applied Theory*. Adapun *Grand Theory* yang digunakan adalah *Stufentbau Theorie Hans Kelsen*. *Middle Ranged Theory* yang digunakan adalah Teori Sistem Hukum Friedman. Dan *Applied Theory* yang digunakan adalah Teori Hukum Responsive Philippe Nonet. Selain itu pada bab ini juga memuat Kerangka Berpikir; serta Metode Penelitian.

**BAB II** : Berisi Tinjauan Pustaka, Landasan Teori, dan Kerangka Konseptual yang digunakan untuk menganalisis permasalahan. Adapun penjelasan tinjauan pustaka terdiri dari lima unsur yang meliputi: 1) Pengertian Rekonstruksi;

---

<sup>44</sup> Vredentberg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm 89.

2) Pengertian Regulasi; 3) Pengertian Eksekusi; 4) Pengertian Putusan; 5) Pengertian Pengadilan TUN; 6) Nilai dalam Islam; dan 7) Pengertian Keadilan.

BAB III : Berisi pembahasan rumusan masalah pertama, adapun judul dari bab ini ialah “Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berlaku Belum Sesuai dengan Nilai Keadilan”.

BAB IV : Berisi pembahasan rumusan masalah kedua, adapun judul dari bab ini ialah “Kelemahan – Kelemahan Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Saat Ini”.

BAB V : Berisi pembahasan rumusan masalah ketiga, adapun judul dari bab ini ialah “Rekonstruksi Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berbasis Nilai Keadilan di Masa Yang Akan Datang”.

BAB VI : Penutup. Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dan saran dari semua hal yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu serta rekomendasi yang diajukan untuk perbaikan penyusunan konsep Regulasi Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

## J. ORISINALITAS PENELITIAN

Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Originalitas Penelitian
Aju Putijanti, Prinsip Hakim Aktif Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, 2013, UNDIP.	Objek penelitian ialah terkait mekanisme pelaksanaan hukum acara PTUN.	Penelitian Aju Putrianti lebih pada efektivitas dan pengaruh pelaksanaan prinsip hakim aktif dalam Peradilan Tata Usaha Negara.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.
A'an Efendi, Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara, 2013, Universitas Airlangga.	Penelitian ini lebih berfokus pada penggunaan gugatan administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara sebagai media dalam	Objek yang diteliti adalah efektivitas pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam mewujudkan keadilan bagi masyarakat.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan

	penyelesaian sengketa perusakan lingkungan hidup.		yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.
Disiplin F. Manao, Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Menurut Hukum Administrasi Di Hubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi, 2017, Universitas Katolik Parahyangan.	Penelitian yang dilakukan oleh Disiplin F. Manao lebih melihat pada persoalan sanksi administrasi yang dikenakan kepada pejabat yang melakukan tindak pidana korupsi.	Objek yang diteliti perihal pelaksanaan PTUN sebagai upaya administrasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintahan.	Disertasi Promovendus terkait pelaksanaan putusan PTUN yang belum berkekuatan eksekutorian secara jelas. Sehingga dalam disertasi ini pembaharuan yang ditawarkan ialah dengan merekonstruksi pelaksanaan eksekusi PTUN melalui penambahan jenis sanksi yang lebih memaksa dari sekedar sanksi administrasi, serta menambahkan besaran sanksi denda.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. TINJAUAN UMUM TENTANG REKONSTRUKSI DAN REGULASI**

##### **1. Pengertian Rekonstruksi**

###### a) Pengertian Rekonstruksi Menurut Kamus

Konstruksi adalah susunan (model atau tata letak suatu bangunan (jembatan, rumah, dan sebagainya): susunan dan hubungan dalam kalimat atau kelompok kata.<sup>45</sup> Secara ilmiah, kata konstruksi dapat pula diartikan sebagai penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu); pengulangan kembali (seperti semula).<sup>46</sup>

Sementara itu, rekonstruksi berasal dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali. Berdasarkan definisi di atas diketahui bahwa rekonstruksi dapat diartikan sebagai upaya pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya tidak benar menjadi benar.

---

<sup>45</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>46</sup> Pius Partanto dan M. Dahlan Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: PT.Arkala,2001), hlm.671.

b) Pengertian Rekonstruksi Menurut Ahli

Menurut B.N. Marbun mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>47</sup>

Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.<sup>48</sup> Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).<sup>49</sup>

Yusuf Qardhawi lebih lanjut menerangkan bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu *pertama*, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. *Kedua*, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. *Ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan

---

<sup>47</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 942.

<sup>48</sup> Suwandi Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008), hlm. 25.

<sup>49</sup> Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), hlm. 46.



tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.<sup>50</sup> Sedikit berbeda dengan Yusuf Qardhawi, Andi Hamzah menyatakan bahwa pengertian rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Model rekonstruksi yang disampaikan oleh Andi Hamzah biasa dipergunakan untuk penyidikan kasus tindak pidana.

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Berdasar uraian di atas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk.

---

<sup>50</sup> Gesied Eka Ardhi Yunatha, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, (Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islami Bayn Al-Ashlah wa At, 2014), hlm.34.

Sehubungan dengan rekonstruksi sistem eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), maka konsep rekonstruksi yang digunakan adalah memperbaharui sistem pelaksanaan eksekusi atas putusan PTUN agar dapat terlaksana. Dengan adanya pembaruan sistem eksekusi diharapkan dapat meningkatkan penegakan hukum atas tindak mal-administrasi.

## **2. Pengertian Regulasi**

Regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi. Sehingga tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu.<sup>51</sup> Sedangkan teori regulasi adalah salah satu norma atau aturan hukum yang harus dipatuhi. Regulasi mengandung arti mengendalikan perilaku manusia atau masyarakat dengan aturan atau pembatasan (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Teori regulasi adalah peraturan khusus yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendukung terjalannya hubungan yang serasi, seimbang, sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, budaya masyarakat setempat, untuk mewujudkan pembangunan ekonomi yang

---

<sup>51</sup> M. Prawiro, "Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi," Maxmanroe, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>.

berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungannya.<sup>52</sup>

Menurut M. Nur Solikhin, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), bahwa setidaknya ada 2 (dua) masalah utama yang terjadi dalam sistem regulasi di Indonesia, yaitu pertama, terus membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua, banyak di antara peraturan perundang-undangan yang ada tersebut justru tidak sinkron satu sama lain. Sehingga menurut Solikhin kedua masalah ini merupakan “bencana” yang menghambat pembangunan negara. Untuk itu diperlukan upaya radikal yaitu melalui reformasi regulasi yang sistematis.<sup>53</sup>

## **B. TINJAUAN UMUM TENTANG EKSEKUSI, PUTUSAN DAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Adanya suatu peradilan khusus yang dapat menyelesaikan jika terjadi sengketa antara pemerintah dengan rakyat serta memberikan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindak 2 pemerintahan. Peradilan ini dalam radisi *rechtstaat* disebut dengan peradilan administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara keberadaannya diamanahkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selanjutnya seiring dengan kemajuan

---

<sup>52</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/teori\\_regulasi](http://id.wikipedia.org/wiki/teori_regulasi). Diakses tanggal 27 Maret 2021.

<sup>53</sup> Normand Edwin Elnizar, “Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi: Upaya Radikal Namun Diyakini Akan Memberikan Pengaruh Cepat,” Hukum Online.Com, 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/>

zaman dan adanya tuntutan reformasi dibidang hukum maka disahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pada dasarnya eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai wujud dari pelaksanaan fungsi yudikatif untuk mengontrol jalannya fungsi eksekutif dalam bentuk menguji suatu bentuk keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan Pejabat Tata Usaha Negara bahwa keputusan tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak sesuai dengan pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa hanya keputusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Pelaksanaan putusan merupakan bentuk sebagai eksekusi. Eksekusi dapat dilaksanakan jika sudah ada suatu putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti. Keberhasilan pelaksanaan (eksekusi) putusan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan indikator utama untuk menegakan tegaknya kewibawaan pengadilan dan berhasilnya upaya pencari keadilan. Secara normatif ketentuan tentang pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara di atur pada pasal 115 dan 116 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang sudah mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 9 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009.

## 1. PENGERTIAN EKSEKUSI, JENIS EKSEKUSI DAN EKSEKUSI PUTUSAN TUN

### a. Pengertian Eksekusi

Menurut etimologi, eksekusi berasal dari bahasa Belanda “*executive*” yang berarti pelaksanaan putusan pengadilan. Pengertian yang sama juga dikemukakan oleh J.C.T. Simorangkir dan Retno Wulan Sutantio. Dengan demikian pengertian eksekusi etimologi sama dengan pengertian menjalankan putusan. Menurut terminologi hukum acara, eksekusi adalah “tindakan yang dilakukan secara paksa terhadap pihak yang kalah dalam perkara. Eksekusi pada hakikatnya tidak lain adalah realisasi dari pada kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum dalam putusan tersebut.”<sup>54</sup>

Eksekusi merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisah dari pelaksanaan tata tertib beracara yang terdapat dalam HIR/RBg. Peraturan sebagai pedoman tata cara melaksanakan putusan hakim/pengadilan diatur dalam HIR/RBg pada Pasal 195 sampai Pasal 224 HIR/ Pasal 206 sampai Pasal 258 RBg.<sup>55</sup> Istilah pelaksanaan putusan hakim/ putusan pengadilan berasal dari istilah “eksekusi”, yang diambil alih kedalam bahasa Indonesia dengan istilah

---

<sup>54</sup> Tarsi, Eksekusi EKSEKUSI ANTARA TEORI DAN PRAKTIK DALAM HUKUM PERDATA, [http://pa-stabat.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685](http://pa-stabat.net/index.php?option=com_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685), diakses 19 Juni 2015.

<sup>55</sup> Djamanat Samosir, HUKUM ACARA PERDATA Tahap-Tahap Penyelesaian Perkara Perdata, (Bandung: Nuansa Aulia, 2011), hlm.328.

“pelaksanaan putusan”. Dalam HIR/RBg pengertian eksekusi sama dengan pengertian menjalankan putusan (*tenuitvoer legging van vonnissen*). Istilah menjalankan putusan mempunyai arti melaksanakan isi putusan pengadilan. Sekarang ini istilah “pelaksanaan putusan” sepertinya sudah merupakan istilah umum, dan hampir semua pengguna menggunakan istilah “pelaksanaan putusan”.<sup>56</sup>

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

Eksekusi merupakan suatu rangkaian putusan hakim yang merupakan pengakhiran dari proses perkara perdata yang menyangkut hak, kewajiban seseorang dalam suatu perkara atau persengketaan, ketentuan eksekusi juga mengatur bagaimana putusan Pengadilan dapat dijalankan atau bagaimana suatu ganti rugi dapat diwujudkan sebagai akibat dari adanya pelanggaran hukum. Pemeriksaan perkara memang diakhiri dengan putusan, akan tetapi dengan dijatuhkan putusan saja belumlah selesai persoalannya. Putusan itu harus dapat dilaksanakan atau dijalankan. Suatu putusan pengadilan tidak ada

---

<sup>56</sup> Djamanat Samosir, *Ibid.*, hlm. 325-326.

artinya apabila tidak dapat dilaksanakan. Pelaksanaan putusan hakim atau eksekusi pada hakekatnya tidak lain adalah realisasi dari pada kewajiban pihak yang kalah untuk memenuhi prestasi yang tercantum dalam putusan tersebut.<sup>57</sup>

Putusan hakim bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa dan menetapkan hak atau kedudukan hukumnya, yang selanjutnya mewujudkan realisasi atau pelaksanaan eksekusinya secara paksa. Suatu putusan yang hanya memiliki kekuatan mengikat saja belum cukup dan tidak berarti apa-apa, bila putusan tersebut tidak dapat direalisasi atau dieksekusi. Jadi putusan yang memiliki kekuatan eksekutorial adalah putusan yang menetapkan secara tegas terhadap hak dan hukumnya untuk kemudian direalisasi melalui eksekusi yang dilakukan oleh alat negara.<sup>58</sup>

Pada dasarnya putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap sudah dapat dilaksanakan, tetapi tidak semua putusan itu dapat dilaksanakan (dieksekusi). Pada prinsipnya, hanya putusan yang bersifat *condemnatoir* (putusan yang berisi penghukuman) saja yang dapat dieksekusi. Sedangkan terhadap putusan *declaratoir* dan *konstitutif* tidak dapat dieksekusi, karena tidak dimuat atau tidak adanya hak atas sesuatu prestasi atau putusan yang

---

<sup>57</sup> Fara Divana, Pelaksanaan eksekusi dalam perkara perdata di pengadilan negeri pamekasan, <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/PPKN/article/view/6210>, diakses 19 Juni 2015.

<sup>58</sup> Muhammad Nasir, HUKUM ACARA PERDATA, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.194.

mengandung sifat dan keadaan baru, sehingga tidak memerlukan sarana-sarana memaksa untuk dijalankan.<sup>59</sup>

Perlu diketahui bahwa putusan hakim yang dapat dilaksanakan atau yang memiliki kekuatan eksekutorial adalah putusan dengan mensyaratkan mencantumkan kalimat “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Konsekuensi dari tidak tercantumnya rumusan tersebut dalam putusan pengadilan, dapat mengakibatkan putusan pengadilan yang bersangkutan batal demi hukum. Artinya, eksistensi dari putusan pengadilan itu tidak diakui keabsahannya, dan putusan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum dan tidak memiliki kekuatan eksekutorial.

Melaksanakan putusan berarti bersedia memenuhi kewajiban untuk berprestasi yang dibebankan oleh hakim lewat putusannya, atau realisasi dari kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi yang tercantum dalam putusan tersebut. Dengan istilah menjalankan putusan mengartikan bahwa tiada lain daripada melaksanakan secara paksa putusan pengadilan dengan bantuan kekuatan hukum apabila pihak yang kalah tidak mau menjalankan secara sukarela sebagai pihak yang dikalahkan.<sup>60</sup>

Pelaksanaan putusan PTUN (Eksekusi) adalah aturan tentang cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh perlengkapan negara guna

---

<sup>59</sup> Djamat Samosir, Op.Cit., hlm. 327

<sup>60</sup> *Loc.cit*



membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi isi putusan dalam waktu yang ditentukan.<sup>61</sup>

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

#### **b. Jenis-Jenis Eksekusi**

Adapun jenis-jenis eksekusi pengadilan diantaranya :

##### 1) Eksekusi Otomatis.

Eksekusi otomatis terdapat dalam Pasal 116 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan tidak diubah oleh Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Berdasarkan perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Penitera Pengadilan setempat selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 ayat (1) ketentuan waktu 14 (empat belas) hari diubah menjadi 14 (empat belas) hari kerja.

---

<sup>61</sup> R. Soepomo, Hukum Acara Pengadilan Negeri, Prdanya Paramita, Jakarta, 1993, hlm. 105

Putusan yang mewajibkan kepada pejabat atau badan pemerintah untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada dasarnya memerlukan pelaksanaan. Namun Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 memberikan penyelesaian secara otomatis, yaitu apabila dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan kepada pihak tergugat dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dinyatakan batal tersebut, maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum tetap lagi.

Penyelesaian otomatis ini dipertahankan oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Akan tetapi ketentuan waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan obyek sengketa, maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 diubah menjadi “setelah 60 (enam puluh) hari kerja diterima”, tergugat tidak melaksanakan pencabutan KTUN yang bersangkutan maka obyek yang disengketakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Menurut Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN), Ketua Pengadilan

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

## 2) Eksekusi Hierarkis.

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

Jika tergugat masih tidak mau melaksanakannya (berdasarkan Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986), Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut (lihat Pasal 116 ayat (5) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986).

Dalam hal instansi atasan dimaksud tidak mengindahkannya maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat yang bersangkutan melaksanakan putusan Pengadilan (lihat Pasal 116 ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986). Unsur eksekusi hierarkis kembali muncul dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, pada Pasal 116 ayat (6). Ketua Pengadilan diharuskan untuk mengajukan hal ketidaktaatan pejabat tergugat atau termohon eksekusi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan. Di samping itu juga mengajukannya kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

### 3) Eksekusi Upaya Paksa.

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

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

Ditentukan pada ayat (3) pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan menerbitkan KTUN yang baru atau menerbitkan KTUN dalam hal obyek permohonan fiktif negatif/

gugatan pembatalan keputusan tata usaha negara dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan sejak putusan disampaikan kepada pihak tergugat (menurut Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, 90 (Sembilan puluh) hari kerja sejak diterima) dan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama agar memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Perubahan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 pada dasarnya tidak mengubah cara upaya paksa ini.

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

Dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dimungkinkan adanya upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dalam pelaksanaan putusan

Peradilan Pidana dan Peradilan Perdata. Tetapi istimewanya dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dimungkinkan campur tangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab dalam pembinaan aparatur pemerintahan juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat mentaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk mentaati Putusan Pengadilan sesuai dengan prinsip Negara hukum yang kita anut. Campur tangan presiden diperlukan karena yang bersangkutan adalah orang atau badan hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan yang dapat digugat di Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat mengeluarkan suatu putusan Tata Usaha Negara.

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

- 1) Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Ketentuan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur pada Bagian Kelima mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 119. Adapun mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, isi selengkapnya adalah :
  - a. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
  - b. Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.



- c. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- d. Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan Hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan.
- e. Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- f. Dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan

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

- a) Mekanisme Eksekusi melalui Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersangkutan (Disengketakan). Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi kewajiban Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara kepada Tergugat, maka diterapkanlah eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Mekanisme eksekusi ini bisa dikatakan sebagai eksekusi otomatis . Dikatakan otomatis oleh karena apabila dikaitkan dengan prinsip keabsahan (*rechtmatigheid*) tindakan Pemerintah, dalam hal ini

Keputusan Tata Usaha Negara di mana prinsip tersebut terkait dengan batas kepatuhan kepada hukum, maka keputusan hukum yang tidak sah, dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan mengikat dan dengan demikian tidak ada kewajiban untuk memenuhi keputusan yang tidak sah dan dengan demikian pula tidak perlu adanya eksekusi putusan, kecuali yang menyangkut kewajiban tertentu yang harus dilaksanakan sehubungan dengan dinyatakan tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara.

- b) Mekanisme Eksekusi Melalui Instansi Atasan (dikenal dengan adanya Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru Mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Instansi Atasan diterapkan apabila adanya putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru;

- c) Mekanisme Eksekusi Melalui Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan.

Didasarkan pada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10), yakni Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi, dan Pasal 97 ayat (11), dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi, maka diterapkanlah ketentuan eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana tersebut dalam amar putusan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi ternyata setelah 3 (tiga) bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dipenuhi, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang berwenang agar pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Jika tergugat masih tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan hal itu kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan ini dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima

pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkewajiban menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk melaksanakan Putusan Pengadilan. Apabila ternyata instansi atasan tersebut tidak mengindahkan pemberituannya, maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut melaksanakan Putusan Pengadilan yang bersangkutan. Cara eksekusi seperti ini merupakan mekanisme “eksekusi hierarkis”.

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

undang Nomor 9 Tahun 2004 selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- a) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
- b) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- c) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut. d) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif.

- e) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Dalam ketentuan Pasal 116 ayat (4) disebutkan sanksi pembayaran uang paksa dan sanksi administratif. Sanksi merupakan penerapan alat kekuasaan (*machtsmiddelen*) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi. Ciri khas penegakan hukum adalah paksaan (*dwang*). Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah refresif untuk melaksanakan kepatuhan. Penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi

administrasi. Jenis-jenis sanksi administrasi tersebut antara lain sebagai berikut:

- a) Paksaan nyata (*bestuursdwang*), dan Paksaan nyata dirumuskan sebagai tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (Pasal 6.2.1 AWB: *Algemene Wet Bestuursrecht*).
- b) Uang paksa (*dwangsom*) Uang paksa dikenakan sebagai alternatif untuk paksaan nyata.
- c) Denda administrasi. Denda administrasi lebih bersifat “*condemnatoir*” daripada sifat “*reparatoir*”. Untuk mengenakan denda administrasi dibutuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wewenang untuk itu. Juga ketentuan tentang maksimum denda yang dapat diterapkan.
- d) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan Pencabutan sebagai sanksi administrasi merupakan wewenang yang melekat pada wewenang menetapkan Keputusan Tata Usaha



Negara. Sifat pencabutan sebagai sanksi, bisa reparatoir, bisa juga *condemnatoir*.

e) Uang Jaminanan

Uang jaminan berkenaan dengan suatu keputusan yang menguntungkan, misalnya izin. Uang jaminan dapat merupakan syarat bagi suatu izin dan uang jaminan itu dinyatakan hilang apabila syarat yang diwajibkan dalam pemberian izin ternyata tidak dipenuhi. Dikaitkan dengan suatu keputusan yang menguntungkan (pemberian izin misalnya). Uang jaminan bersifat preventif sedangkan dikaitkan dengan kompensasi kerugian, sifatnya "*reparatoir*" dan dikaitkan dengan paksaan sifatnya "*condemnatoir*".

- 3) Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada akhir September 2009. Pasal 116 Undang- undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara selengkapnya berbunyi:

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

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

Pada penelitian ini, penulis membatasi pada penelitian dari faktor hukumnya yaitu ketentuan atau mekanisme eksekusi yang diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tidak meneliti contoh-contoh kasus dan putusan pengadilan secara yuridis formal telah memberikan kekuatan atau upaya pemaksa bagi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengimplementasikan putusannya. Akan tetapi hanya merupakan pengaturan pokok pelaksanaan eksekusi atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, karena mekanisme dan tata cara pelaksanaannya belum diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 116 ayat (7) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Sehingga dirasakan ketentuan dari ketiga Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 masih belum efektif dalam eksekusi putusan di Peradilan Tata Usaha Negara.

**c. Pengertian Eksekusi Putusan PTUN**

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tentunya tindakan dari pemerintah tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dibutuhkan suatu

pengujian yuridis terhadap tindakan pemerintah dan pengujian yang dilakukan terhadap tindakan pemerintah itu harus dapat menghasilkan perlindungan bagi kepentingan rakyat. Apabila tindakan tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka kepentingan rakyat tidak sewenang-wenang dapat dikorbankan begitu saja. Demikian juga semangat prinsip dari PTUN tersebut harus diterapkan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kewenangan yang besar dan luas menimbulkan potensi penyelewengan seperti "*abuse of power*" dan "*excessive power*" sehingga dibutuhkan pengawasan yang serius dalam hal ini.

Pelaksanaan eksekusi terhadap Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van Gewijsde*) di era otonomi seluas-seluasnya, dan diawali dengan penguraian terkait paradigma otonomi daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Kepustakaan Hukum Tata Negara banyak di jumpai rumusan yang diberikan tentang otonomi. Van der Pot merumuskan bahwa: "*Autonomie betekent anders van het woord zou doen vermoeden regeling en bestuur van eigen zaken, van wat de Grondwet noemt eigen huishouding*" (pada dasarnya otonomi itu berarti pengaturan, pengurusan dan penyelenggaraan pemerintahan sendiri).

Di dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) yaitu adanya penjatuhan sanksi bagi pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap berupa pembayaran uang paksa (dwangsom) dan/atau sanksi administratif serta publikasi di media cetak. Dalam perkembang selanjutnya dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 dimana di dalam Pasal 116 ayat (6) di samping diatur upaya-upaya sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, diatur pula mengenai pelaporan ketidaktaatan pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi serta kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Namun demikian masih banyak kendala dalam pelaksanaan upaya-upaya pemaksa tersebut baik pelaksanaan dwangsom/uang paksa maupun sanksi administratif.

Dalam proses hukum acara TUN tidak dikenal pelaksanaan serta merta dari suatu putusan akhir pengadilan. Hanya keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Putusan Pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap adalah:

- a. Putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi.
- b. Putusan pengadilan tinggi yang sudah tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi.
- c. Putusan MA dalam tingkat kasasi.

Pelaksanaan Putusan TUN dilakukan melalui surat tercatat, yang dikirim oleh panitera pengadilan TUN setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. Setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan tersebut dikirim dan tergugat tidak secara suka rela melaksanakan isi putusan maka keputusan TUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Masalahnya apa dengan tidak mempunyai kekuatan hukum suatu putusan TUN, telah memenuhi rasa keadilan masyarakat? Banyak kasus, misalnya dalam hal Putusan TUN terkait dengan sengketa tanah, pada saat Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan tidak sahnya keputusan pejabat TUN tersebut, ternyata pihak pejabat TUN justru tidak mau melaksanakan isi putusan (dalam hal ini adalah BPN Banjarmasin).Pejabat TUN tidak mau secara sukarela menjalankan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka terjadi eksekusi otomatis setelah 60 (enam puluh) hari kerja Putusan Pejabat TUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun dengan eksekusi otomatis ini, tidak mengembalikan juga

kerugian masyarakat atas keputusan TUN yang dikeluarkan oleh BPN Banjarmasin.

Sifat paksaan riil seperti penyanderaan dan penghukuman denda paksa kepada pejabat TUN tidak dikenal dalam Hukum Acara TUN, oleh karenanya pelaksanaan paksaan terhadap Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan TUN merupakan kesukarelaan Pejabat TUN yang bersangkutan. Apabila paksaan ini dimungkinkan harus diingat bahwa.<sup>62</sup>

- a) Harta benda yang dipergunakan untuk kepentingan umum tidak dapat diletakan dalam sitaan eksekusi;
- b) Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan bahwa berbuat sesuatu atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau pejabat TUN yang diberi kewenangan atau berdasar ketentuan undang-undang;
- c) Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan;

---

<sup>62</sup> Diakses melalui [www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5206db0fe239e/masalah-eksekusi-paksa-putusan-ptun](http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5206db0fe239e/masalah-eksekusi-paksa-putusan-ptun) diakses tanggal 15 Januari 2020.



- d) Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar (*solvable*).

Pada dasarnya, jika ditinjau menurut sifatnya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat berupa putusan deklaratoir yaitu yang bersifat menerangkan saja. Putusan konstitutif yaitu yang bersifat meniadakan atau menimbulkan keadaan hukum yang baru dan putusan condemnatoir yaitu bersifat penghukuman atau berisi kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu terhadap yang kalah. Ketua Muda MA Bidang Tata Usaha Negara, Prof. Paulus Effendi Lotulung, pernah menuangkan jawaban atas persoalan ini dalam tulisannya “Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dan Problematikanya dalam Praktek”.<sup>63</sup> Hanya saja putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Namun, tak semua pihak yang dikalahkan bersedia secara sukarela menjalankan putusan hakim. Dalam perkara pidana dan perdata, aparat penegak hukum yang akan melaksanakan eksekusi putusan bisa meminta bantuan aparat keamanan.<sup>64</sup>

Kondisi demikian berbeda dengan pandangan eksekusi putusan PTUN oleh Rozali Abdullah yang menyatakan bahwa, dalam eksekusi putusan PTUN tidak dimungkinkan upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan. Istimewanya, Presiden selaku kepala

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

pemerintahan dimungkinkan campur tangan dalam pelaksanaan putusan PTUN.<sup>65</sup>

Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, sejalan dengan Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) UU PTUN, pada dasarnya dapat berupa:

- a) Batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara ("KTUN") yang menimbulkan sengketa dan menetapkan Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan untuk mencabut KTUN dimaksud. Paulus Effendi Lotulung menyebutnya sebagai eksekusi otomatis. Jika putusan TUN tidak dipatuhi maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, tidak perlu lagi ada tindakan atau upaya lain dari pengadilan seperti surat peringatan.
- b) Pelaksanaan putusan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b, yang mewajibkan pejabat TUN bukan hanya mencabut tetapi juga menerbitkan KTUN baru; dan
- c) Selain itu, ada juga putusan yang mengharuskan pejabat TUN menerbitkan KTUN sebagaimana dimaksud Pasal 3 UU PTUN. Pasal 3 mengatur tentang keputusan fiktif negatif.

Dalam hal putusan TUN tersebut yang sudah berkekuatan hukum tetap tidak dijalankan maka, UU PTUN menyediakan

---

<sup>65</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2005), hlm.98

mekanisme berupa sanksi administratif dari atasan Badan/Pejabat TUN bersangkutan. Lewat ancaman sanksi itu, atasan pejabat yang mengeluarkan KTUN pada dasarnya sedang melakukan upaya paksa.

Mekanisme lain yang disebut dalam UU PTUN adalah pengenaan uang paksa dan pengumuman lewat media massa. Pasal 116 ayat (5) UU PTUN menyatakan pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya batas waktu 90 hari kerja. Begitu batas waktu lewat, penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar tergugat melaksanakan putusan. Pasal 116 ayat (6) UU PTUN menegaskan lebih lanjut, ketua pengadilan mengajukan ketidakpatuhan ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kepada DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan. Dari rumusan ini jelas bahwa Presiden punya kewenangan memaksa pejabat TUN untuk melaksanakan putusan.

Sedangkan, mekanisme uang paksa yang disebut dalam Pasal 116 ayat (4) UU PTUN, hingga kini regulasinya belum jelas. Penjelasan Pasal 116 ayat (4) UU PTUN hanya menyebutkan pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang dicantumkan dalam amar putusan pada saat hakim memutuskan mengabulkan gugatan penggugat. Setidaknya, masih menjadi pertanyaan apakah uang paksa itu digabung bersama gugatan ke PTUN atau terpisah, siapa yang

harus membayar (pribadi pejabat TUN atau dari anggaran badan), dan berapa besar uang paksa atau dwangsom yang dimungkinkan. Ini masalah krusial yang sering ditanyakan dan tampaknya perlu segera diatasi.<sup>66</sup>

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara mekanisme atau proses pelaksanaan putusan telah diubah selama tiga kali. Berikut penjelasan perbandingan proses eksekusi (putusan) berdasarkan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.

a) Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986

Ketentuan eksekusi (putusan) Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur pada bagian kelima mengenai pelaksanaan putusan pengadilan dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 119.

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

Adapun mekanisme atau proses eksekusi (putusan) Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, isinya adalah sebagai berikut:

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

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

- 5) Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- 6) Dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

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

- 1) Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf (a), yaitu kewajiban berupa pencabutan KTUN yang bersangkutan.
- 2) Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf (b) dan (c), yaitu :

Huruf b : pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau

Huruf c : penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.<sup>67</sup>

Lotulung menjelaskan bahwa apabila terdapat adanya eksekusi jenis pertama, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (2), yaitu 4 bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan demikian tidak perlu lagi ada tindakantindakan ataupun upaya-upaya lain dari pengadilan, misalnya surat peringatan dan sebagainya. Sebab KTUN itu dengan sendirinya akan hilang kekuatannya. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi otomatis. Sebaliknya apabila terdapat adanya eksekusi jenis kedua, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6), yaitu dengan cara adanya surat perintah dari ketua pengadilan yang ditujukan kepada pejabat TUN yang bersangkutan untuk melaksanakan eksekusi putusan pengadilan tersebut, dan apabila tidak ditaati, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan pejabat TUN tersebut menurut jenjang jabatan, yang dapat diteruskan sampai ke Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkannya pejabat TUN tersebut melaksanakan putusan

---

<sup>67</sup> Swadiri Erlangga Sudjana, “EKSEKUSI DALAM PTUN”, <http://swadiri.blogspot.com/2010/07/eksekusi-dalam-ptun.html>, pada tanggal 31 Januari 2021 pukul 14:00.

pengadilan itu. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi hierarkis. Lotulung lebih lanjut lagi menjelaskan bahwa pada dasarnya eksekusi di PTUN menekankan pada asas self respect dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan.

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



main hakim sendiri bukanlah merupakan perbuatan yang beridiri sendiri.

Campur tangan Presiden dalam eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memang diperlukan mengingat eksekusi pada Pengadilan tersebut tidaklah semudah dalam eksekusi putusan badan Peradilan Umum (perdata maupun pidana). Presiden sebagai kepala Pemerintahan bertanggung jawab terhadap pembinaan Pegawai Negeri atau Aparatur Pemerintahan. Tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum yang kita anut (Rozali Abdullah, 1992:81-82).<sup>68</sup>

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

---

<sup>68</sup> Damar Bayukesumo, *Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Skripsi Program Sarjana Strata – 1 Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010, hal. 33

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

pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

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

Mekanisme atau proses eksekusi yang diatur pada Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 dalam hal putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi kewajiban Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara kepada tergugat, diterapkan eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu 60 (enam puluh) hari kerja (dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu empat bulan) setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) diterima, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Sedangkan dalam Pasal 116 ayat (3) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan dalam hal Tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c,

dan kemudian 90 (Sembilan puluh) hari kerja (sebelumnya dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu tiga bulan) ternyata kewajiban itu tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan tersebut.<sup>69</sup>

Penyebutan kata “diterima” Tergugat (sebelumnya dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tertulis “dikirimkan”) menimbulkan implikasi teknis harus dapat dibuktikannya salinan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap telah diterima pihak Tergugat, melalui prosedur pengiriman surat tercatat (Pasal 116 ayat (1) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009). Dengan demikian ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan penyampaian panggilan dengan cara mengirim “surat tercatat” sampai dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 masih tetap berlaku.

Selama ini yang sering menjadi persoalan mengenai pengiriman surat panggilan atau pemberitahuan adalah berkaitan dengan persolan kepastian hukum terutama mengenai kapan pihak yang dipanggil atau diberitahu tersebut dianggap telah menerima panggilan atau pemberitahuan. Kerja sama dengan instansi Kantor Pos juga tidak membawa solusi penyelesaian, karena hingga sekarang petugas Kantor

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm.43

Pos tidak selalu mengembalikan resi panggilan atau pemberitahuan. Kalaupun resi panggilan atau pemberitahuan dikembalikan ke Pengadilan pihak yang dipanggil atau diberitahu juga masih berdalih bahwa dia tidak pernah menerima surat panggilan atau pemberitahuan apalagi menandatangani resi surat.<sup>70</sup>

Cara penyampaian surat seperti ini apabila berlanjut terus, akan lunturlah kepastian hukum, karena pihak yang dipanggil atau diberitahu selalu berlindung di balik alasannya masing-masing yang bertumpu pada dalih belum menerima surat panggilan atau pemberitahuan. Hal ini berakibat tidak jelasnya tahapan - tahapan proses yang ditentukan dalam undang-undang, misalnya antara lain tenggang waktu dalam hal melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut. Selanjutnya penerapan sanksi pembayaran uang paksa dan/ sanksi administrasi serta pengumuman di media massa cetak bagi Tergugat atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak bersedia melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009) masih dipertahankan serta dipertegas lebih lanjut dalam ayat (6) dan ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu sebagai berikut:<sup>71</sup>

Ayat (6) : Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua

---

<sup>70</sup> *Ibid*, hlm.44

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm.45

pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Ayat (7) : Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan. Mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Presiden dan Lembaga Perwakilan Rakyat (Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009), diterapkan apabila adanya putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan ada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10): kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi, dan Pasal 97 ayat 11: dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka

disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitas.

Mekanisme yang diatur dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut Maftuh Effendi, berpendapat: Upaya paksa (dwangsom) dan sanksi administratif masih tidak dapat berlaku secara efektif. Pasal 116 ada beberapa perubahan tetapi tidak membawa implikasi apapun, ketentuan eksekusi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 muncul lagi tetapi tidak berjenjang melainkan langsung ke Presiden.<sup>72</sup>

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

Lembaga Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang menerima laporan pertanggungjawaban tugas Pejabat yang bukan Pegawai Negeri

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm.46

Sipil atau dengan kata lain Pejabat Politik, seperti Bupati, Walikota, Gubernur, Presiden. Dengan dicantumkannya ketentuan pelaporan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi pengawasan, maka terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bukan PNS atau pejabat politik apabila tidak melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikenakan sanksi administratif.

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

Perubahan tersebut secara yuridis formal telah memberi kekuatan atau upaya memaksa bagi Pengadilan untuk merealisasikan putusannya. Akan tetapi ketentuan tersebut, baru merupakan landasan atau prinsip-prinsip pokok, karena mekanisme pengaturannya masih belum jelas atau masih harus menunggu pengaturan lebih lanjut dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai mekanisme dan tata cara pelaksanaannya (lihat ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009).<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm.47



Hal ini tergantung dari kemauan pihak pemerintah atau eksekutif untuk segera menerbitkan ketentuan mengenai mekanisme dan tata cara pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif tersebut, jangan sampai hanya merupakan ketentuan kosong yang tidak dapat dilaksanakan, karena tidak atau belum juga diterbitkannya peraturan perundang-undangan ini. Adanya pengaturan lebih lanjut yang tertuang dalam ayat (7) Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, mengakibatkan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi terikat dan tidak bebas lagi untuk menemukan dan menciptakan hukum atau mengambil langkah-langkah inovatif melalui pertimbangan putusannya sesuai dengan perkembangan hukum dan rasa keadilan. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak tercantum ketentuan mengenai kewajiban penggugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara bilamana putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) tidak direalisir atau tidak dilaksanakan oleh Tergugat. Begitu juga sebaliknya tidak ada ketentuan dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang mewajibkan Tergugat untuk melaporkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tentang sudah direalisirnya putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2). Tidak tercantumnya ketentuan tersebut dalam Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat mempersulit Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengetahui dan mengawasi putusan yang berisi kewajiban pencabutan Keputusan Tata

Usaha Negara yang bersangkutan sebagaimana dirumuskan pada Pasal 97 ayat (9) sub a. Beberapa permasalahan dalam implementasi Pasal 16 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut dapat timbul dan harus dipecahkan jalan keluarnya, meskipun adanya revisi Pasal 116 dapat dikatakan merupakan kemajuan dalam pengembangan kepastian hukum bagi pelaksanaan (eksekusi) suatu Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>74</sup>

## **2. PENGERTIAN PUTUSAN DAN JENIS PUTUSAN**

### **a. Pengertian Putusan**

Putusan adalah suatu pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diucapkan di muka persidangan dengan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang saling berkepentingan.<sup>75</sup>

Putusan adalah suatu pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diucapkan di muka persidangan dengan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara pihak yang saling berkepentingan.<sup>76</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm.48-49.

<sup>75</sup><https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>. (diakses pada tanggal 2 Maret 2020)

<sup>76</sup><https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>. (diakses pada tanggal 2 Maret 2020)

wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau masalah antar pihak. Bukan hanya yang diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh Hakim di persidangan. Sebuah konsep putusan (tertulis) tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim.<sup>77</sup>

Tujuan diadakannya suatu proses di pengadilan adalah untuk memperoleh putusan hakim.<sup>78</sup> Putusan hakim atau lazim disebut dengan putusan pengadilan merupakan sesuatu yang sangat diinginkan atau yang dinanti-nantikan oleh pihak yang berperkara guna menyelesaikan sengketa diantara mereka dengan sebaik-baiknya. Sebab dengan putusan hakim tersebut pihak-pihak yang bersengketa mengharapkan adanya kepastian hukum dan keadilan dalam perkara yang mereka hadapi.<sup>79</sup>

## **b. Jenis-Jenis Putusan**

Jenis-jenis Putusan pada Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi dari :

### **I) Putusan Sela atau Putusan Antara (*Interlocutoir Vonis*).**

---

<sup>77</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi ketujuh, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 7

<sup>78</sup> M. Nur Rasaid, *Hukum Acara Perdata, cet. III*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2003, hlm. 48

<sup>79</sup> Moh. Taufik Makarao, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata, cet. I*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2004, hlm.124

Maksudnya putusan ini merupakan putusan yang mendahului dikeluarkannya putusan akhir. Putusan Sela ini berguna memperjelas kewenangan pemeriksaan perkara.

Adapun Putusan Sela terdiri :

- Putusan Provisi, yaitu putusan yang diambil segera mendahului putusan akhir tentang pokok perkara, karena alasan-alasan yang mendesak untuk itu. Contoh : putusan untuk menunda Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara yang disengketakan atau untuk mengizinkan Penggugat berperkara secara cuma-cuma (prodeo).
- Putusan Insidental, yaitu putusan sela yang diambil secara insedintel, karena adanya alasan-alasan tertentu. Contoh : karena kematian kuasa Penggugat atau Tergugat.

## 2) **Putusan Akhir**

Maksudnya merupakan putusan yang mengakhiri suatu sengketa atau perkara dalam suatu tingkatan peradilan tertentu. Selain itu Putusan Akhir dapat juga dikatakan suatu pernyataan hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk diucapkan dalam persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan perkara atau sengketa antara pihak yang berperkara dan diajukan kepada pengadilan.<sup>80</sup> Putusan atau yang

---

<sup>80</sup> Abdul Manan, *Penerapan hukum acara perdata di lingkungan pengadilan agama*, Jakarta: Kencana, 2008. Hal 308

lazim disebut dengan istilah *end vonis* dapat ditinjau dalam berbagai segi sifat.

Adapun jenis Putusan akhir ditinjau dari segi sifat amarnya (diktumnya) dapat dikualifikasikan atau dibedakan atas tiga macam yaitu:<sup>81</sup>

a. Putusan *Declaratoir*

Putusan *declaratoir* adalah putusan yang hanya menegaskan atau menyatakan suatu keadaan hukum semata-mata. Misalnya putusan yang amarnya menyatakan batal atau tidak keputusan yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara.

Selain itu Putusan *declaratoir* merupakan putusan yang dijatuhkan oleh hakim dengan amar yang menyatakan atau menegaskan tentang suatu keadaan atau kedudukan yang sah menurut hukum.<sup>82</sup> Dalam putusan ini dinyatakan hukum tertentu yang dituntut atau dimohon oleh penggugat atau pemohon ada atau tidak ada, tanpa mengakui adanya hak atas suatu prestasi tertentu. Oleh karena itu, putusan *declaratoir* murni tidak mempunyai atau memerlukan upaya pemaksa karena sudah mempunyai akibat hukum tanpa bantuan pihak lawan yang dilakukan untuk

---

<sup>81</sup> Sarwono, *Op.cit.*, hlm. 212-213.

<sup>82</sup> Harahap, *op.cit.*, hal. 876

melaksanakannya, sehingga hanya mempunyai kekuatan mengikat.<sup>83</sup>

b. Putusan *Constitutief* (Pengaturan)

Putusan *Constitutief* adalah putusan yang dapat meniadakan suatu keadaan hukum atau menimbulkan suatu keadaan hukum yang baru. Misalnya putusan yang amarnya menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengadili perkara yang menyangkut kerwenangan (kompetensi relatif atau komptensi absolut).

c. Putusan *Condemnatoir* (Menghukum)

Putusan *Condemnatoir* adalah putusan yang bersifat menghukum dan kewajiban melaksanakan sesuatu. Misalnya putusan yang amarnya menyatakan mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut keputusan dan mewajibkan kepada Tergugat membayar biaya perkara.

Pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) ada kalanya putusan yang bersifat *condemnatoir* dapat juga merupakan keputusan *constitutief*. Pernyataan batal atau tidak sah suatu keputusan bersifat *ex tunc* hanya bersifat *declaratoir*. Putusan yang bersifat *constitutief* misalnya putusan pembebanan pembayaran ganti

---

<sup>83</sup> Mertokusumo, op.cit., hal.175

rugi, pembebanan melaksanakan rehabilitasi dan penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang berakibat tertundanya keberlakuan suatu keputusan pemerintah untuk sementara. Putusan yang bersifat *constitutief* walaupun menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum lama namun tidak langsung dapat terlaksana dan memerlukan putusan penghukuman sebagai tindak lanjut agar materi putusan *constitutief* menjadi nyata. Oleh karena itu yang relevan untuk yang dilaksanakan adalah putusan yang bersifat *condemnatoir*.

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

- a) Kewajiban mencabut keputusan administrasi yang telah dinyatakan batal (Pasal 97 ayat (9) huruf a);
- b) Kewajiban mencabut keputusan administrasi dan menerbitkan keputusan pengganti (Pasal 97 ayat (9) huruf b);
- c) Kewajiban menerbitkan keputusan dalam hal obyek sengketa keputusan fiktif negatif (Pasal 97 ayat (9) huruf c);
- d) Kewajiban membayar ganti rugi (Pasal 97 ayat (10));
- e) Kewajiban melaksanakan rehabilitasi dan membayar kompensasi dalam sengketa kepegawaian (Pasal 97 ayat (11)).

Adapun putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat dikualifikasi kepada 4 (empat) kategori, yaitu:<sup>84</sup>

a) Putusan Pokok

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

b) Putusan Tambahan

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

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

c) Putusan Remedial (pemulihan)

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

---

<sup>84</sup> Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Jakarta, 2004, hlm. 3



d) Putusan Penguat (pengeftifan) Putusan Penguat yaitu putusan sebagai alat pemaksa, supaya putusan yang bersifat kondemnatoir dapat terlaksana, yaitu:

- 1) Kewajiban pembayaran sejumlah uang paksa;
- 2) Penjatuhan sanksi administratif;
- 3) Perintah mengumumkan pejabat yang tidak melaksanakan putusan pada media massa cetak;
- 4) Mengajukan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan;
- 5) Mengajukan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Putusan akhir adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim setelah pemeriksaan sengketa tata usaha negara selesai yang mengakhiri sengketa tersebut. Dalam Pasal 97 ayat (2) diketahui bahwa putusan akhir dapat berupa :

a) Gugatan ditolak

Putusan yang berupa gugatan yang ditolak adalah putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa tata usaha negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dinyatakan batal atau sah.

b) Gugatan tidak diterima

Putusan yang berupa gugatan tidak diterima adalah putusan yang menyatakan syarat-syarat yang telah ditentukan tidak

dipenuhi oleh gugatan yang diajukan oleh Penggugat. Diktum putusan ini sebenarnya bersifat deklatoir, yang tidak membawa perubahan apa-apa dalam hubungan hukum yang ada antara penggugat dengan tergugat.

c) Gugatan gugur

Putusan yang berupa gugatan gugur adalah putusan yang dijatuhkan hakim karena penggugat tidak hadir dalam beberapa kali sidang, meskipun telah dipanggil dengan patut atau penggugat telah meninggal dunia.

d) Gugatan dikabulkan

Putusan yang berupa gugatan dikabulkan adalah putusan yang menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan Sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan tidak sah atau batal.

**c. Pengertian Putusan Peradilan Tata Usaha Negara**

Menurut ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peadilan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Setelah perkara selesai diperiksa, majelis hakim mengumpulkan semua hasil pemeriksaan untuk disaring

mana yang penting dan mana yang tidak penting. Berdasarkan hasil pemeriksaan, majelis hakim berusaha menemukan peristiwanya (*feit vinding, fact vinding*). Setelah majelis hakim mendapat kepastian bahwa telah terjadi peristiwa, lalu menentukan apakah peristiwa yang telah terjadi merupakan pelanggaran hukum atau tidak. Kemudian, majelis hakim menentukan, peraturan hukum apakah yang menguasai peristiwa yang telah terjadi itu, atau yang lebih dikenal dengan sebutan menemukan hukum, atau (*rechtvinding, law vinding*). Jika hakim telah menemukan tentang peristiwa yang telah terjadi dan telah menemukan hukumnya, dia akan segera menjatuhkan putusan.<sup>85</sup>

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.<sup>86</sup> Putusan merupakan hakikat peradilan, inti dan tujuan dari segala kegiatan atau proses peradilan, memuat penyelesaian perkara yang sejak proses awal telah membebani pihak-pihak yang bersengketa. Dari seluruh pengadilan tidak satupun di luar putusan pengadilan yang dapat menentukan hak suatu pihak dan beban kewajiban pada pihak lain, sah tidaknya suatu tindakan menurut hukum dan meletakkan kewajiban untuk

---

<sup>85</sup> Dwi Putri Cahyati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2011), hlm.95.

<sup>86</sup> Titik Triuwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Op.Cit*, hlm.611-612.

dilaksanakan oleh pihak dalam perkara. Diantara proses peradilan putusan yang menimbulkan konsekuensi krusial kepada para pihak.

Fungsi putusan peradilan adalah memberikan penyelesaian sengketa bagi pihak-pihak. Dengan putusan para pihak sudah dapat mengetahui hukum yang mengatur hubungan mereka, oleh karena itu setelah putusan dijatuhkan, para pihak atau pihak yang dikalahkan dapat menyesuaikan sikap dengan apa yang terdapat pada putusan yang dijatuhkan. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selaku tergugat sudah dapat menindak lanjuti putusan badan peradilan dengan melaksanakan proses pencabutan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal atau tidak sah. Pengaturan mengenai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat dalam bagian keempat Pasal 108 dan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam Pasal 108 putusan pengadilan harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan pengadilan diucapkan, atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan. Apabila putusan pengadilan tidak memenuhi ketentuan yaitu harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka putusan pengadilan menjadi tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Di dalam pasal 109 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur apa-apa saja yang harus dimuat dalam putusan pengadilan yaitu :

- a) Kepala putusan yang berbunyi: “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”:
- b) Nama, Jabatan, Kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
- c) Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
- d) Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
- e) Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
- f) Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
- g) Hari, Tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

## **C. TINJAUAN UMUM TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

### **1. Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang terakhir dibentuk, yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986, dalam konsideran “menimbang” undang-undang tersebut disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan Negara dan Bangsa yang sejahtera, aman, tentran serta tertip yang menjamin kehidupan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur dibidang Tata Usaha Negara dan para warga

masyarakat. Dengan demikian, lahirnya PERATUN yang menjadi bukti bahwa Indonesia adalah Negara hukum, yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Kepastian hukum hak asasi manusia (HAM).<sup>87</sup>

Sebagai negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan memiliki lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut eksekutif memiliki porsi peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karenanya perlu ada kontrol terhadap pemerintah untuk adanya check and balances. Untuk mengontrol kekuasaan eksekutif tersebut diperlukan lembaga yudikatif atau kehakiman. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 24 UUD 1945 jo. Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>88</sup>

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara dapat disimpulkan merupakan tuntutan masyarakat Indonesia yang merasa haknya sebagai warga negara dilanggar oleh pemerintah, selain itu untuk mencegah terjadinya

---

<sup>87</sup> Titik Triuwulan T. dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, (Surabaya : Kencana, 2010), hlm. 566

<sup>88</sup> Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Kepatuhan Hukum Dalam Bernegara <http://iyan88simple.blogspot.com/2012/09/pelaksanaan-putusan-pengadilan-tata.html> (tanggal 2 Maret 2020)

maladministrasi, serta segala bentuk penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tentunya tindakan dari pemerintah tersebut harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dibutuhkan suatu pengujian yuridis terhadap tindakan pemerintah dan pengujian yang dilakukan terhadap tindakan pemerintah itu harus dapat menghasilkan perlindungan bagi kepentingan rakyat. Apabila tindakan tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka kepentingan rakyat tidak semena-mena dapat dikorbankan begitu saja. Dengan kewenangan yang besar dan luas menimbulkan potensi penyelewengan seperti “*abuse of power*” dan “*excessive power*” sehingga dibutuhkan pengawasan yang serius dalam hal ini.<sup>89</sup>

Dengan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, maka telah memenuhi salah satu poin pandangan negara hukum yang di perkenalkan oleh F. J. Stahl dalam karyanya *Philosophie des rechts* yang diterbitkan tahun 1878. Stahl menyebutkan unsur-unsur negara hukum meliputi (Azahary, 1995:46):

- 1) Mengakui dan Melindungi hak-hak asasi manusia;
- 2) Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan trias politica;

---

<sup>89</sup>[http://www.ptunmataram.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:pelaksanaan-putusan-ptun-dan-otonomi-daerah-sebagai-wujud-supremasihukum&catid=58:artikel-pengadilan&Itemid=142](http://www.ptunmataram.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=132:pelaksanaan-putusan-ptun-dan-otonomi-daerah-sebagai-wujud-supremasihukum&catid=58:artikel-pengadilan&Itemid=142) (2 Maret 2020)

- 3) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmag besttiur*);
- 4) Apabila dalam tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.<sup>90</sup>

Secara konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*, atau negara berdasarkan *Rule of Law*).<sup>91</sup> Ketentuan tersebut secara jelas dinyatakan oleh Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Prof. Jimly Assddiqie mengutip pendapat Julius Stahl bahwa ada empat unsur negara hukum adalah:<sup>92</sup> a) Pengakuan Hak Asasi Manusia (*grondrechten*); b) Pembatasan kekuasaan (*scheiding van machten*); c) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatigheid vanbestuur administratie*); dan d) Pengadilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).

Prof. Oemar Seno Adji menterjemahkan unsur keempat dari negara hukum menurut pendapat Julius Stahl *administrative rechtspraak* sebagai peradilan tata usaha dalam perselisihan.<sup>93</sup> Sedangkan lembaga Peradilan

---

<sup>90</sup> Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011, Hal 1

<sup>91</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1980), hlm.11.

<sup>92</sup> Jimmly Asshidique, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Gramedia, 2007), hlm.301.

<sup>93</sup> Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia, Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-1981*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2005), hlm.27.



Tata Usaha Negara di Indonesia pertama kali diperkenalkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 (UU No.14 Tahun 1970) tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:

- a). Peradilan Umum;
- b). Peradilan Agama;
- c). Peradilan Militer;
- d). Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut belum mengatur secara terperinci mengenai ruang lingkup tugas dan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai suatu badan peradilan. Selain itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 juga belum mengatur mengenai hukum acaranya. Pada saat itu UU No. 14 Tahun 1970 baru memperkenalkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu gagasan menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara warga masyarakat dengan pejabat tata usaha negara.<sup>94</sup>

Politik hukum (pertimbangan dari pembuat Undang-Undang) dari dibentuknya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>95</sup> Kemudian baru enam belas tahun kemudian pembuat Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm.20.

<sup>95</sup> *Ibid.*

Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk didalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 mengenai Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Di dalam konsideran “menimbang” UU No. 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa, salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan Negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kehidupan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dan para warga masyarakat. Dengan demikian, lahirnya PERATUN yang menjadi bukti bahwa Indonesia adalah Negara hukum, yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Kepastian hukum hak asasi manusia (HAM).<sup>96</sup>

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dirubah, keberadaan PTUN semakin diperjelas oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan

---

<sup>96</sup> Titik Triuwulan T. dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, (Surabaya: Kencana, 2010), hlm.566.

yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara berkedudukan sama dengan badan-badan peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer yang berfungsi sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Negara Republik Indonesia. Hal tersebut tambah diperjelas oleh isi ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara. Sama halnya dengan lembaga peradilan lainnya, struktur Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagai pengadilan tingkat banding. Puncak dari Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Mahkamah Agung.

Sebagai Negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan memiliki lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut eksekutif memiliki porsi peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karena perlu ada kontrol terhadap pemerintah untuk adanya *check and balances*. Salah satu bentuk kontrol yudisial atas tindakan administrasi pemerintah adalah melalui lembaga peradilan. Dalam konteks

inilah maka Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang kemudian dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum, telah disahkan Undang-undang No. 9 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.<sup>97</sup>

Perubahan yang mendasar dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 adalah dengan dihilangkannya wewenang pemerintah *i.c.* Departemen Kehakiman sebagai Pembina organisasi, administrasi, dan keuangan serta dihilangkannya wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan umum bagi hakim PERATUN. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan independensi lembaga PERATUN.<sup>98</sup> Di samping itu, terdapat pula pemberlakuan sanksi berupa *dwangsom* dan sanksi administratif serta publikasi terhadap badan atau pejabat TUN (pihak tergugat) yang tidak mau melaksanakan Putusan PERATUN.<sup>99</sup> Penambahan sanksi tersebut dinilai untuk menguatkan eksistensi PERATUN agar putusan yang diputuskan dipatuhi oleh Pihak Tergugat.

Sejak diberlakukannya PERATUN pada tanggal 14 Januari 1991 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991, yang sebelumnya ditandai dengan diresmikannya tiga Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) di Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang, kemudian berkembang dengan didirikannya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di seluruh ibu

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Ali Abdullah M, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm.567.

<sup>99</sup> *Ibid.*

kota Provinsi sebagai pengadilan tingkat pertama. Saat ini, PERATUN eksis sebagai suatu lembaga peradilan yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara antara anggota masyarakat dengan pihak pemerintah (eksekutif), dirasakan oleh berbagai kalangan belum dapat memberikan kontribusi dan sumbangsih di dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat serta menciptakan perilaku aparatur yang bersih dan taat hukum, serta sadar akan tugas dan fungsinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.<sup>100</sup>

## **2. Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara**

Pada pokoknya, semua keputusan Taat Usaha Negara yang biasa disebut *beschikking* dapat digugat oleh setiap warga Negara atau subjek hukum Indonesia lainnya ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Keberadaan lembaga pengadilan yang dapat dipakai untuk melawan atau menggugat Negara bila keputusan yang diambilnya menimbulkan ketidakadilan bagi warga Negara pada umumnya, merupakan salah satu siri penting Negara hukum (*rechtsstaat*). keberadaan sistem peradilan Administrasi Negara atau Peradilan Tata Usaha Negara (*administratieve rethspraak*) ini sangat penting dalam penyelenggaraan sistem Negara hukum Indonesia berdasarkan dengan ketentuan pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Untuk semakin menegaskan pentingnya Peradilan Tata Usaha Negara itulah

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

maka berbagai ketentuan mengenai undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara disempurnakan kembali sesuai dengan semangat revormasi.<sup>101</sup>

Pasal 9A ayat (1) menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-Undang. Di dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) disebutkan bahwa pengadilan khusus tersebut merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, misalnya pengadilan pajak yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.<sup>102</sup> Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

- 1) Pasal 50 menjelaskan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- 2) Pasal 51 juga menjelaskan bahwa :
  - a) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
  - b) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan bewenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.

---

<sup>101</sup> Titik Triuwulan T. dan Ismu Gunadi Widodo, Op.Cit, h. 568.

<sup>102</sup> Abdullah Gofar, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Malang: Tunggul Mandiri, 2014), hlm.4.

- c) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan bawenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
- d) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, komposisi hakim adalah sebagai berikut:

- 1) Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa atau Acara Pemeriksaan Singkat.
- 2) Merupakan hakim tunggal, jika mempergunakan acara pemeriksaan cepat.

Dalam hal pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, dapat diangkat seorang sebagai hakim ad hoc. Tata cara pengangkatan sebagai hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sampai saat sekarang peraturan perundang-undangan tersebut belum dikeluarkan.

Mengenai acara dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau mengenai hukum acara Tata Usaha Negara yang diberlakukan pada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, memang

diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *Jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya merupakan salah satu sumber hukum formil dan hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum formil yang lain dan Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah kebiasaan, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum atau sarjana hukum.<sup>103</sup>

Kekuasaan absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Adapun yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *Jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) adalah:

Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa

---

<sup>103</sup> E.Utrecht/Moh.Saleh Djindang, *Pengantar dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan ke-IX, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1990), hlm.37.



kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dan beberapa unsur, yaitu:

- 1) Sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara;

Penjelasan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa istilah sengketa yang dimaksudkan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

- 2) Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Sengketa Tata Usaha Negara harus berwujud sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang

Nomor 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009)

antara :

- a) Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau
  - b) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- 3) Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara;

Sengketa Tata Usaha Negara selalu sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, hal yang harus diperhatikan apakah objek sengketa yang akan digugat itu termasuk objek sengketa TUN atau bukan. Artinya, bahwa dalam mengajukan gugatan ada yang dikecualikan sebagai objek sengketa TUN sehingga tidak semua gugatan TUN dapat diterima sebagai objek sengketa, tetapi objek sengketa TUN dibatasi hanya menyangkut sah atau tidaknya keputusan badan atau pejabat TUN sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh

karena itu, hukum acara peradilan TUN mengenal adanya bukan sebagai objek sengketa TUN, sehingga apabila dipaksakan tetap dipakai sebagai objek gugatan maka tidak menutup kemungkinan gugatan yang diajukan itu oleh ketua pengadilan bisa dinyatakan tidak dapat diterima pada waktu pemeriksaan dismissal, karena merupakan kewenangan peradilan lain. Menurut ketentuan pasal 2 Unadang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dikecualikan dalam objek sengketa TUN yaitu:<sup>104</sup>

1. Keputusan tata usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
2. Keputusan tata usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
3. Keputusan tata usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
4. Keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab.
5. Keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>104</sup> Ali Abdullah M, Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 41

6. Keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keputusan tata usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
8. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik dipusat maupun didaerah mengenai hasil pemilihan umum.

Dengan pembatasan tersebut maka yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi mengadili Peradilan Tata Usaha Negara terbatas hanya kepada objek keputusan diluar keputusan-keputusan seperti tersebut di atas. Namun hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat, bangsa, Negara serta dinamika kehidupan social maupun politik. Perkembangan hukum ini membawa dampak kepada perubahan-perubahan serta perkembangan di dalam peraturan-peraturan kelembagaan, dan badan-badan organisasi yang menerapkan dan melaksanakan hukum, yang tidak terlepas dari perkembangan teknologi yang melanda dunia secara global dan universal.

### **3. Asas-Asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara**

Pada dasarnya asas hukum merupakan unsur penting dan pokok dari peraturan hukum. Pembentukan hukum praktis sedapat mungki

berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif<sup>105</sup>

The Liang Gie, menyatakan asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.<sup>106</sup>

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo, asas hukum bukanlah peraturan hukum kongkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaankesamaan yang kongkrit itu dengan menjabarkan peraturan hukum kongkrit menjadi peraturan umum yang karena menjadi umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa kongkrit. Dalam memahami asas hukum, perlu dibedakan asas hukum yang objektif dan asas hukum yang subjektif. Asas hukum objektif adalah prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi pembentukan hukum. Asas hukum objektif ini dibedakan atas asas hukum yang bersifat moral dan asas hukum yang bersifat rasional. Sementara asas hukum subjektif adalah prinsip-prinsip yang menyatakan

---

<sup>105</sup> Fence M. Wantu, Mutia Ch Thalib, Suwitno Y. Imran, 2010, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*. Reviva Cendekia. Yogya. Hlm.13

<sup>106</sup> The Liang Gie, 1982, *Teori-Teori Keadilan: Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*, Cetakan Kedua, Supersukses, Yogyakarta. Hlm 10.

kedudukan subjek hukum dalam hubungannya dengan hukum. Asas hukum subjektif ini ada yang bersifat moral ataupun bersifat rasional, yaitu hak-hak yang ada pada manusia dan menjadi titik tolak pembentukan hukum. Pada asas hukum yang subjektif ini, perkembangan hukum tampak atau terlihat.<sup>107</sup>

Satjipto Raharjo berpendapat bahwa barang kali tidak berlebihan apabila dikatakan, bahwa asas hukum ini merupakan jantungnya peraturan hukum. Kita menyebutnya demikian oleh karena: pertama, ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio logis dari peraturan hukum. Selanjutnya Satjipto Raharjo menambahkan dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan sekedar sekumpulan peraturan-peraturan maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.<sup>108</sup>

Asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari suatu peraturan hukum, tidak terkecuali undang-undang. Asas hukum dapat pula dikatakan sebagai alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Hal ini dikarenakan asas hukum mengandung tuntutan etis, yang menjadikannya jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan

---

<sup>107</sup> Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Pertama Cetakan Pertama, Liberty Yogyakarta. Hlm 6

<sup>108</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : PT Rajagrafindo persada , 2014), Cet. Ke-8, hlm. 23

pandangan etis masyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis.<sup>109</sup>

Lebih lanjut Bellefroid dikutip dari Eddy O.S. Hiariej dalam bukunya “Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana”, terkait dengan asas hukum umum, menyatakan sebagai berikut:<sup>110</sup>

Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Demikian pula menurut van Eikema Hommes yang menyatakan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

Asas hukum umum itu kedudukannya abstrak dan bukan merupakan suatu norma-norma hukum yang konkret, dalam artian norma-norma hukum konkret yang telah atau pernah terjadi dalam pergaulan masyarakat. Pada asas hukum yang sifatnya abstrak, mengandung nilai-nilai atau kaidah-kaidah hukum yang dapat diterapkan terhadap norma-norma hukum konkret tertentu.

Lebih lanjut, terkait dengan asas hukum, Dewa Gede Atmadja dalam Jurnalnya berjudul “Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum” mengutip pendapat dari Paul Scholten, yaitu sebagai berikut:<sup>111</sup>

Asas-asas hukum itu “tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita”. Dipahami asas-asas hukum itu sebagai pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di

---

<sup>109</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-7, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm.45-46.

<sup>110</sup>Eddy O.S. Hiariej, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana*, (Jakarta: Erlangga, 2009), hlm.19.

<sup>111</sup>Dewa Gede Atmadja, *Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum, Kertha Wicaksana*, Vol.12, No.2, hlm.146.

belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Eksistensi dari asas-asas hukum itu sendiri, yakni ada pada peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun implementasi serta implikasi dari asas-asas hukum itu tercermin dalam penegakan hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, pendapat Paul Scholten di atas yang menyinggung soal paham kesusilaan, merupakan nilai-nilai yang dipegang dan terus dipertahankan oleh masyarakat.

Selain itu, Sudikno Mertokusomo juga berpendapat bahwa yang dimaksud dengan asas hukum adalah:<sup>112</sup>

Bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangundangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut. Ditegaskan lagi, bahwa asas hukum bukanlah kaedah hukum yang konkret, melainkan latar belakang peraturan yang konkret dan bersifat umum atau abstrak.

Berdasarkan beberapa uraian definisi di atas diketahui bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, maka kedudukan asas hukum atau prinsip hukum ini kedudukannya berbeda dengan peraturan hukum konkret.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*



Lebih lanjut, karakteristik hukum acara peradilan TUN dipengaruhi oleh asas-asas yang menjadi landasannya. Asas hukum (*rechtsbeghinsel*) adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan yang kongkrit tersebut. Peranan asas hukum tersebut merupakan meta-kaidah berkaitan dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku.<sup>113</sup> Asas-asas hukum acara peradilan TUN sebagaimana tampak dalam doktrin ilmu hukum administrasi Negara maupun dalam undang-undang, ada yang hanya tersirat dari sistematika rumusan pasal-pasal, namun ada yang secara eksplisit dituangkan dalam rumusan kaidah hukum pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 2004.<sup>114</sup>

a) Asas praduga keabsahan/*rechmatig*

Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah/*rechmatig* sampai ada pembatalannya. Berdasarkan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986.

b) Asas Pembuktian Bebas Terbatas

---

<sup>113</sup> W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009), hlm.66.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm.6-7.

Hakim yang menetapkan beban pembuktian dalam rangka pembuktian bebas yang terbatas. Hal ini berbeda dengan ketentuan pasal 1865 BW. Asas ini dianut pasal 107 UU NO. 5 Tahun 1968 hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100. Asas pembuktian bebas yang terbatas memberikan kewenangan kepada hakim untuk membuktikan pihak dalam sengketa yang dibebani kewajiban untuk mengajukan bukti-bukti guna menemukan kebenaran materiil dalam persidangan di peradilan TUN.

c) Asas Keaktifan Hakim

Keaktifan hakim dimaksudkan untuk menyeimbangkan kedudukan para pihak, karena tergugat adalah pejabat tata usaha negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini antara lain terdapat pada Pasal-pasal: 58; 63 ayat 1,2; 80; 85 UndangUndang Nomor 5 Tahun 1986.

d) Asas *Erga Omnes* (Putusan Pengadilan mempunyai kekuatan mengikat). Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Sehubungan dengan makna asas erga omnes tersebut, kiranya ketentuan Pasal 83 UU No 5 Tahun 1968 tentang Intervensi bertentangan dengan asas *erga omnes*. Kekuatan mengikat putusan peradilan TUN berbeda dengan putusan peradilan umum untuk perkara perdata. Putusan pengadilan TUN mempunyai kekuatan mengikat *erga omnes*, artinya daya berlaku

putusan tersebut mengikat secara publik, di samping mengikat para pihak yang bersengketa (*inter partes*), juga mengikat bagi siapapun di luar pihak-pihak yang bersengketa.

- e) Asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid; praesumptio iustae causa*). Dengan asas ini badan / pejabat TUN tetap dianggap tidak bersalah di dalam mengeluarkan suatu keputusan tun sebelum ada putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan keputusan TUN tersebut batal atau tidak sah. Dengan kata lain suatu keputusan tun tetap dianggap sah (tidak melawan hukum; *rechtmatig*), sebelum adanya putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan keputusan itu tidak sah atau batal. Sehingga, walaupun ada gugatan, keputusan TUN yang digugat itu pada dasarnya tetap dapat dilaksanakan (sesuai Pasal 67 UU No. 5/1986).

Selain asas-asas di atas terdapat pula beberapa asas lain yang digunakan dalam menilai dan melakukan kontrol tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik, yaitu:<sup>115</sup>

- a) Asas perlindungan terhadap kepentingan umum atau publik yang sangat menonjol di samping perlindungan terhadap individu.
- b) Asas *self respect* atau *self obedience* aparatur pemerintahan terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara, karena tidak

---

<sup>115</sup> Titik Triwulan T. dan Ismu Gunaidi, *Op.Cit.*, hlm.572.

dikenal adanya upaya paksa yang langsung melalui juru sita pengadilan seperti dalam prosedur perkara perdata.

## **D. TINJAUAN UMUM KONSEP NILAI DALAM ISLAM**

### **1. Sumber Nilai Dalam Islam**

#### **a. Nilai Ilahi**

Nilai Ilahi adalah nilai yang difitrahkan Tuhan melalui para rasul-Nya yang berbentuk iman, takwa, adil, yang diabadikan dalam wahyu Illahi.<sup>116</sup> Nilai Illahi ini merupakan sumber utama bagi para penganutnya. Dari agama, mereka menyebarkan nilai-nilai kebajikan untuk diaktualisasikan dalam kehidupan sehari-hari. Seperti yang dijelaskan dalam Q.S. al-An'am/6: 115 :

*“Telah sempurnalah kalimat Tuhanmu (Al-Quran) sebagai kalimat yang benar dan adil. tidak ada yang dapat merobah robah kalimat-kalimat-Nya dan Dia lah yang Maha Mendenyar lagi Maha mengetahui.”(Q.S. al-An'am/6: 115).<sup>117</sup>*

Nilai-nilai Illahi selamanya tidak akan mengalami perubahan. Nilai-nilai Illahi yang fundamental mengandung kemutlakan bagi kehidupan manusia selaku sebagai pribadi maupun anggota masyarakat, serta tidak berkecenderungan untuk berubah mengikuti selera hawa nafsu manusia.

---

<sup>116</sup> Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam : kajian filosofis dan kerangka dasar operasionalisasinya*. Bandung: Trigenda Karya, hlm. 111.

<sup>117</sup> Departemen Agama RI. 2009. *Al-Qur'an dan dan Terjemahnya*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 142.

Pada nilai Illahi ini, tugas dari manusia adalah menginterpretasikan serta mengaplikasikan nilai-nilai itu dalam kehidupannya. Dengan interpretasi itu manusia akan mengetahui dan melaksanakan ajaran agama yang dianutnya.

#### **b. Nilai Insani**

Nilai insani ialah nilai yang tumbuh atas dasar kesepakatan manusia serta hidup dan berkembang dari peradaban manusia, nilai ini bersifat dinamis. Seperti dalam firman Allah dalam Q.S. Al-Anfal/8:53 :

*“Yang demikian itu karena sesungguhnya Allah tidak akan mengubah sesuatu nikmat yang telah diberikan-Nya kepadasuatu kaum, hingga kaum itu meubah apa yang ada pada diri mereka sendiri dan Sesungguhnya Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.” (Q.S. Al-Anfal/8:53).<sup>118</sup>*

Nilai-nilai insani yang kemudian melembaga menjadi tradisi-tradisi yang diwariskan turun-temurun dan mengikat anggota masyarakat yang mendukungnya.<sup>119</sup>

Nilai Illahi mempunyai relasi dengan nilai insani. Namun nilai Illahi (hidup etis religius) memiliki kedudukan vertikal yang lebih tinggi daripada nilai hidup lainnya. Di samping hirarkinya lebih tinggi, nilai keagamaan mempunyai konsekuensi pada nilai lainnya, dan

---

<sup>118</sup> Departemen Agama RI. 2009. *Al-Qur'an dan dan Terjemahnya*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 57.

<sup>119</sup> Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam : kajian filosofis dan kerangka dasar operasionalisasinya*. Bandung: Trigenda Karya, hlm. 112.

sebaliknya nilai lainnya itu memerlukan nilai pijakan yang berupa nilai etis religius.

## 2. Fungsi Nilai

Nilai mempunyai fungsi sebagai standar dan dasar pembentukan konflik dan pembuat keputusan, motivasi dasar penyesuaian diri dan dasar perwujudan diri. Nilai sebagai sesuatu yang abstrak yang mempunyai sejumlah fungsi yang dapat kita cermati, antara lain:

- a) Nilai memberi tujuan atau arah (*goals of purpose*) kemana kehidupan harus menuju, harus dikembangkan atau harus diarahkan.
- b) Nilai memberi aspirasi (*aspirations*) atau inspirasi kepada seseorang untuk hal yang berguna, baik, dan positif bagi kehidupan.
- c) Nilai mengarahkan seseorang untuk bertingkah laku (*attitudes*), atau bersikap sesuai dengan moralitas masyarakat, jadi nilai itu memberi acuan atau pedoman bagaimana seharusnya seseorang harus bertingkah laku.
- d) Nilai itu menarik (*interests*), memikat hati seseorang untuk dipikirkan, direnungkan, dimiliki, diperjuangkan, dan diahayati.
- e) Nilai itu mengusik perasaan (*feelings*), hati nurani seseorang ketika sedang mengalami berbagai perasaan, atau suasana hati, seperti senang, sedih, tertekan, bergembira, bersemangat, dll.
- f) Nilai terkait dengan keyakinan atau kepercayaan (*beliefs and convictions*) seseorang, terkait dengan nilai-nilai tertentu.

- g) Suatu nilai menuntut adanya aktivitas (*activities*) perbuatan atau tingkah laku tertentu sesuai dengan nilai tersebut, jadi nilai tidak berhenti pada pemikiran, tetapi mendorong atau menimbulkan niat untuk melakukan sesuatu sesuai dengan nilai tersebut.
- h) Nilai biasanya muncul dalam kesadaran, hati nurani atau pikiran seseorang ketika yang bersangkutan dalam situasi kebingungan, mengalami dilema atau menghadapi berbagai persoalan hidup (*worries, problems, obstacles*).<sup>120</sup>

Dengan mengetahui sumber, fungsi dan sarana serta prasarana menanamkan nilai-nilai, orang dapat memahami kekuatan nilai-nilai tersebut bertahan pada seorang pribadi dan juga cara-cara yang kiranya dapat direncanakan untuk mengubah nilai yang kurang baik ke arah nilai yang baik.

Nilai-nilai adalah dasar atau landasan bagi perubahan.<sup>121</sup> perubahan sosial, karena nilai berperan sebagai daya pendorong dalam hidup untuk mengubah diri sendiri atau masyarakat sekitarnya.

---

<sup>120</sup> Sutarjo Adisusilo, JR. 2012. *Pembelajaran Nilai Karakter*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, Hlm. 58.

<sup>121</sup> M. Sastrapratedja. 1993. *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*. Jakarta: PT. Grasindo, hlm. 25.

Lebih lanjut Hill dalam Sutarjo Adisusilo berpendapat bahwa nilai berfungsi sebagai acuan tingkah laku dalam kehidupan, yang mempunyai tiga tahapan, yaitu:

- (1) *Values Thinking*, yaitu nilai-nilai pada tahapan dipikirkan atau *values cognitive*;
- (2) *Values affective*, yaitu nilai-nilai yang menjadi keyakinan atau niat pada diri seseorang untuk melakukan sesuatu.
- (3) *Values actions*, yaitu tahap dimana nilai yang menjadi keyakinan dan menjadi niat (komitmen kuat) diwujudkan menjadi suatu tindakan nyata atau perbuatan kongkret.<sup>122</sup>

Dalam pandangan Hill seseorang hanya berhenti pada tahap pertama, yaitu tahap tahu atau paham tentang nilai-nilai kehidupan, tetapi tidak sampai pada perwujudan tingkah laku. Secara kognitif seseorang memang sudah mengetahui banyak tentang nilai, tetapi tidak sampai melangkah pada *values affective*, apalagi sampai *values action*. Selanjutnya, dalam kaitannya dengan nilai padabahasan ini akan ditelaah mengenai nilai-nilai tentang penghayatan terhadap agama yang dianutnya, baik nilai yang bersifat vertikal yakni kepada Allah SWT yang berbentukrituis, maupun nilai horisontal yakni nilai yang diterapkan kepada sesama makhluk hidup.

---

<sup>122</sup> Sutarjo Adisusilo, JR. 2012. *Pembelajaran Nilai Karakter* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 60.



## E. TINJAUAN UMUM TENTANG NILAI KEADILAN

### 1. Pengertian Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>123</sup>

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan

---

<sup>123</sup> M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm.85.

sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>124</sup>

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.<sup>125</sup>

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm.85.

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm.86.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm.87.

Secara lebih rigid, adil didefinisikan oleh Noah Webster sebagai bagian dari sebuah nilai atau *value*, karena itu bersifat abstrak sehingga memiliki banyak arti dan konotasi. Dalam hubungannya dengan konsep keadilan, kata *justice* antara lain diartikan sebagai berikut:<sup>127</sup>

- a. Kualitas untuk menjadi pantas (*righteous*); jujur (*honesty*).
- b. Tidak memihak (*impartiality*); representasi yang layak (*fair*) atas fakta-fakta;
- c. Kualitas menjadi benar (*correct, right*)
- d. Retribusi sebagai balas dendam (*vindictive*); hadiah (*reward*) atau hukuman (*punishment*) sesuai prestasi atau kesalahan
- e. Alasan yang logis (*sound reason*); kebenaran (*rightfulness*); validitas
- f. Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan apa yang benar (*right*), adil (*just*) atau sesuai hukum (*lawfull*).

## 2. Perkembangan Konsep Keadilan

### a. Konsep Keadilan Menurut Pemikiran Zaman Klasik

Pandangan akan pemikiran konsep keadilan pada zaman klasik diinisiasi oleh Plato dan Aristoteles yang telah dilakukan sejak zaman Yunani kuno. Konsep keadilan pada masa itu berasal dari pemikiran tentang sikap atau perilaku manusia terhadap sesamanya dan terhadap alam lingkungannya. Pemikiran tersebut dilahirkan oleh para filsuf

---

<sup>127</sup> Fuady, hlm.91.

yang berkembang dalam dua aliran yakni objek material dan objek non-material.<sup>128</sup>

Objek material yakni segala sesuatu yang ada atau mungkin ada, yakni kesemestaan, baik yang konkrit alamiah maupun yang abstrak non-material seperti jiwa atau rohani termasuk juga nilai-nilai yang abstrak seperti nilai kebenaran, nilai keadilan, hakekat demokrasi dan lain sebagainya. Kedua objek forma yaitu sudut pandang atau tujuan dair pemikiran dan penyelidikan atas objek material, yakni mengerti sedalam-dalamnya, menemukan kebenaran atau hakekat dari sesuatu yang diselidiki sebagai objek material.<sup>129</sup>

Salah satu teori yang berkembang dari pandangan di atas adalah teori keadilan Plato yang menekankan pada keharmonisan dan keselarasan. Plato mendefinisikan keadilan sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedang orang yang adil adalah “*the self diciplined man whose passions are controlled by reasson*”. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.<sup>130</sup>

Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian

---

<sup>128</sup> Bahder Johan Nasution, Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern, *Jurnal Yustisia*, Vol.3, No.2, Mei-Agustus 2014, hlm.118-119.

<sup>129</sup> Muhammad Nursyam, Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum Sebagai Landasan Pembinaan Hukum Nasiona, *Penelitian*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1998), hlm.45.

<sup>130</sup> Bahder Johan, *Op.Cit.*, hlm.120.

yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan: “*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*”. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.<sup>131</sup>

Dari ungkapan di atas, terlihat dengan jelas Plato memandang suatu masalah yang memerlukan pengaturan dengan undang-undang harus mencerminkan rasa keadilan, sebab bagi Plato hukum dan undang-undang bukanlah semata-mata untuk memelihara ketertiban dan menjaga stabilitas negara, melainkan yang paling pokok dari undang-undang adalah untuk membimbing masyarakat mencapai keutamaan, sehingga layak menjadi warga negara dari negara yang ideal. Hukum dan undang-undang bersangkut paut erat dengan kehidupan moral dari setiap warga masyarakat.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

Selain Plato, Aristoteles juga mengemukakan pendapatnya mengenai konsep keadilan yang lebih menekankan pada aspek perimbangan atau proporsi. Menurutnya di dalam negara segala sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan Aristoteles, dapat dilihat dari apa yang dilakukannya bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama. Maksudnya pada satu sisi memang benar bila dikatakan bahwa keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti ketidaksamaan hak. Teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan. Dalam versi modern teori itu dirumuskan dengan ungkapan bahwa keadilan terlaksana bila hal-hal yang sama diperlukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama diperlakukan secara tidak sama.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara

kepada warganya. Hak yang diberikan dapat berupa benda yang tak bisa dibagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan, fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hak lain, di mana warga negara atau warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus mengganggu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Selain itu juga benda yang habis dibagi (*divided goods*) yaitu hak-hak atau benda-benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warga dan keluarganya, sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau dengan kata lain dimana terdapat keadilan distributif, maka keadaan tersebut akan mendekati dengan apa yang disebut keadaan dimana tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat.<sup>133</sup>

Sebaliknya keadilan komutatif menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil di antara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik. Dalam hubungan ini suatu perserikatan atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya, akan tetapi hubungan antara perserikatan dengan perserikatan atau hubungan antara perserikatan dengan manusia fisik lainnya, maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian keadilan komutatif. obyek dari hak pihak lain dalam

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, hlm.120-121.

keadilan komutatif adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses keadilan komutatif. Obyek hak milik ini bermacam-macam mulai dari kepentingan fisik dan moral, hubungan dan kualitas dari berbagai hal, baik yang bersifat kekeluargaan maupun yang bersifat ekonomis, hasil kerja fisik dan intelektual, sampai kepada hal-hal yang semula belum dipunyai atau dimiliki akan tetapi kemudian diperoleh melalui caracara yang sah. Ini semua memberikan kewajiban kepada pihak lain untuk menghormatinya dan pemberian sanksi berupa ganti rugi bila hak tersebut dikurangi, dirusak atau dibuat tidak berfungsi sebagaimana mestinya.<sup>134</sup>

**b. Konsep Keadilan Menurut Pemikiran Moderen**

Konsep keadilan pada jaman modern diwarnai dengan berkembangnya pemikiran-pemikiran tentang kebebasan, antara lain munculnya aliran liberalisme yaitu suatu aliran yang tumbuh di dunia barat pada awal abad ke-XVII Masehi. Aliran ini mendasarkan diri pada nilai-nilai dalam ajaran etika dari mazhab Stoa khususnya individualisme, sanksi moral dan penggunaan akal. Dalam bidang politik dianut konsepsi tentang pemerintahan demokrasi yang dapat menjamin tercapainya kebebasan. Tradisi liberalisme sangat menekankan kemerdekaan individu. Istilah liberalisme erat kaitannya dengan kebebasan, titik tolak pada kebebasan merupakan garis utama

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, hlm.121.



dalam semua pemikiran liberal. Dalam konteks kebebasan tersebut, dalam konteks liberalisme dikembangkan cita toleransi dan kebebasan hati nurani. Bagi kaum liberalis keadilan adalah ketertiban dari kebebasan atau bahkan realisasi dari kebebasan itu sendiri.<sup>135</sup>

Gagasan mengenai keadilan liberalisme tersebut lantas mendapat pertentangan dari tokoh-tokoh yang pro terhadap utilitarianisme. Konsep keadilan menurut kaum utilitarian adalah memprioritaskan kesejahteraan mayoritas, menyebabkan minoritas individu-individu yang preferensinya tidak diwakili oleh mayoritas di dalam suatu negara akan dihiraukan dan sebagai akibatnya mereka dirugikan atau kehilangan hak-haknya.<sup>136</sup> Akan tetapi, teori utilitarian tersebut lantas di kritik oleh pihak-pihak yang menolak argument yang menyatakan bahwa hilangnya kebebasan sebagian orang dapat dibenarkan atas asas manfaat yang lebih besar yang dinikmati oleh orang-orang lain. Oleh karena itu dalam suatu masyarakat yang adil, kebebasan warga negara yang sederajat tetap tidak berubah, hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik ataupun pada pertimbangan kepentingan sosial.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Lyman Tower Sargent, *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer*, (Jakarta:Erlangga,1987), hlm.63.

<sup>136</sup> Bahder Johan, *Op.Cit.*, hlm.122.

<sup>137</sup> Bahder Johan, *Ibid.*, hlm.123.

### c. Teori Keadilan John Rawls

Teori John Rawls digunakan untuk memaknai nilai keadilan dalam penelitian ini. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.<sup>138</sup>

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan

---

<sup>138</sup> John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.<sup>139</sup>

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli (baca:sifat asli) seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.<sup>140</sup>

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap seorang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari :

- a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik;
- b) kebebasan untuk berbicara;
- c) kebebasan untuk berkeyakinan;

---

<sup>139</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London,1973,hlm.50-57.

<sup>140</sup> John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

- d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri;
- e) kebebasan dari penangkapan dan penahan sewenang-wenang;
- f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.<sup>141</sup>

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, hlm.43.

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

#### **A. REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERLAKU BELUM SESUAI DENGAN NILAI KEADILAN**

##### **1. Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).**

W. R. Wade menyatakan bahwa dalam negara hukum segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*), hukum yang menentukan bahwa Pemerintah harus tunduk pada hukum bukannya hukum harus tunduk pada Pemerintah.<sup>142</sup>

Amarullah Sali dalam bukunya “Peranan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pengawasan Yustisial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum” menyatakan bahwa: “Berhasil tidaknya suatu penegakan hukum secara praktis tergantung kepada dapat dilaksanakan atau tidaknya setiap putusannya yang telah berkekuatan hukum tetap (pasti). Oleh karena itu pula yang menjadi ukuran hukum itu benar-benar ada dan dapat dinilai dari dapat

---

<sup>142</sup> Wade, H. W. R. (2006). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halm. 20.

dilaksanakannya (eksekusi) setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap itu”.<sup>143</sup>

Oleh karena itu dikaitkan dengan proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dimana tahap akhir dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pengadilan Tata Usaha Negara adalah eksekusi atau pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan Hukum tetap. Eksekusi mengandung makna pelaksanaan putusan oleh atau dengan bantuan pihak lain diluar para pihak yang bersengketa. Hakekat dari eksekusi tidak lain ialah realisasi dari pada kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum didalam Putusan tersebut. Dalam Undangundang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, ketentuan eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 116.

Ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, maka dapatlah diuraikan bahwa dalam eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di kenal adanya dua jenis eksekusi Putusan, yaitu : eksekusi Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang di maksud dalam ketentuan Pasal 97 ayat (9) sub a dan eksekusi putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud

---

<sup>143</sup> Salim, Amarullah. (2000). *Peranan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pengawasan Yusticial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, Departemen Kehakiman, halm. 26

dalam ketentuan Pasal 97 ayat (9) sub a, maka diterapkanlah eksekusi Putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yaitu enam puluh hari setelah Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan Hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dikirim, Tergugat tidak melaksanakannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan Hukum lagi. Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, maka diterapkan ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (6) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, yaitu dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana tersebut dalam amar Putusan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi ternyata setelah tiga bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dipenuhi. Maka Penggugat mengajukan Permohonan kepada Ketua Pengadilan memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksanakan Putusan Pengadilan tersebut, dalam hal Tergugat masih tetap tidak bersedia melaksanakan Putusan, maka terhadap Pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/sanksi Administratif (Pasal 116 ayat 4).

Selanjutnya Pasal 116 ayat (5) Undang-undang tersebut menentukan apabila Pejabat yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 maka akan diumumkan pada media masa cetak setempat oleh Panitera. Disamping itu pada Pasal 116 ayat

(6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan pula bahwa disamping diumumkan pada media massa, cetak, setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Ketua Pengadilan harus mengajukan hal itu kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan Putusan Pengadilan dan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Begitu pula ayat (7) yang mengatakan bahwa ketentuan besarnya uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan atau sanksi administratif diatur dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai Pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.<sup>144</sup>

Putusan pengadilan menurut Pasal 185 ayat (1) HIR dibedakan atas dua macam, yakni putusan akhir (lind voonis) dan bukan putusan akhir (putusan sela (tussen vonnis). Putusan akhir adalah putusan yang sifatnya mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu, sedangkan putusan sela adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum mengeluarkan putusan akhir dengan maksud mempermudah pemeriksaan perkara selanjutnya dalam rangka memberikan putusan akhir.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Harahap, Zairin. (2001). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, halm. 71.

<sup>145</sup> Marbun, S F. (2003). *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 45



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

- 1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, masing-masing pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan kesimpulan.
- 2) Setelah kedua pihak mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
- 3) Putusan dalam musyawarah majelis diusahakan untuk memperoleh hasil mufakat, kecuali apabila hal itu setelah diupayakan dengan sungguh-sungguh tidak tercapai, maka berlaku aturan sebagai berikut:
  - a) Putusan diambil dengan suara terbanyak.

- b) Apabila ketentuan (a) tersebut juga tidak dihasilkan putusan, maka musyawarah ditunda sampai musyawarah berikutnya.
  - c) Apabila dalam musyawarah berikutnya tidak dapat diambil putusan dengan suara terbanyak, maka suara terakhir, diletakan pada hakim Ketua Majelis yang menentukan.
  - d) Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
- 4) Putusan pengadilan dapat berupa:
- a) Menolak gugatan, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak terbukti.
  - b) Gugatan dikabulkan, berarti dalam pemeriksaan dapat dibuktikan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan melanggar Peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
  - c) Gugatan tidak dapat diterima, apabila setelah diperiksa gugatan penggugat tidak berdasarkan hukum yang berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Dalam hal ini penggugat dapat memasukan gugatan baru.
  - d) Gugatan dinyatakan gugur, apabila penggugat, para penggugat atau kuasanya tidak hadir pada waktu sidang yang telah

ditentukan meskipun telah di panggil secara patut tanpa alasan yang jelas.

- 5) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara.
- 6) Kewajiban diatas berupa:
  - a) Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
  - b) Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
  - c) Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3 (KTUN Fiktif negatif).
- 7) Kewajiban tersebut dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- 8) Dalam hal putusan Pengadilan menyangkut sengketa kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana tersebut diatas, dapat pula disertai pemberian rehabilitasi (pemulihan Penggugat pada harkat, martabat dan posisi semula).

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, putusan pengadilan dibagi dalam 3 jenis putusan, yaitu:

- a) Putusan yang bersifat pembebanan (*condemnatoir*) Putusan yang mengandung pembebanan. Misalnya Tergugat dibebani untuk membatalkan surat keputusan yang digugat; Tergugat dibebani

membayar ganti kerugian atau Tergugat dibebani melakukan rehabilitasi. (Pasal 97 ayat 9 butir / huruf a,b,c, Pasal 97 ayat 10 dan 11). Contoh : surat pemberhentian pegawai dibatalkan dan melakukan rehabilitasi.

- b) Putusan yang bersifat pernyataan (*declaratoir*) Putusan yang hanya menegaskan suatu keadaan hukum yang sah. Misalnya penetapan dismissal (Pasal 62). Contoh gugatan tidak diterima atau tidak berdasar. Penetapan perkara diperiksa dengan acara cepat (Pasal 98). Beberapa perkara perlu digabungkan atau dipisah-pisahkan, dan lain-lain.
- c) Putusan yang bersifat penciptaan (konstitutif) Putusan yang melenyapkan suatu keadaan hukum atau melahirkan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. (Pasal 97 ayat 9 huruf b).<sup>146</sup>

Tiga macam kekuatan yang terdapat pada putusan hakim yaitu kekuatan mengikat (*resjudicata pro veritate habetur*), kekuatan eksekutorial (suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap dapat dijalankan), kekuatan pembuktian (putusan pengadilan merupakan akta otentik).<sup>147</sup> Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan Pengadilan diucapkan, maka atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan kepada yang bersangkutan. Tidak

---

<sup>146</sup> Martiman, Prodjohamidjojo. (2005). *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Raja Ghalia Indonesia, halm. 132.

<sup>147</sup> Ibid. halm. 133-134.

dipenuhinya ketentuan diatas berakibat putusan Pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Mengenai bentuk Putusan Pengadilan, diatur dalam Pasal 109 UU PTUN, sebagai berikut : PASAL 109 (1) Putusan Pengadilan harus memuat:

- a) Kepala putusan yang berbunyi : "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";
- b) Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
- c) Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
- d) Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
- e) Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
- f) Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
- g) Hari, tanggal putusan, nama Hakim yang memutus, nama Panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

Terkait dengan bentuk Putusan sebagaimana disebutkan di atas, maka hal-hal ini pun harus menjadi perhatian baik hakim maupun para pihak, yaitu:

- 1) Tidak dipenuhinya salah satu ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menyebabkan batalnya putusan Pengadilan.

- 2) Selambat-lambatnya tiga puluh hari sesudah putusan Pengadilan diucapkan dan putusan itu harus ditandatangani oleh Hakim yang memutus dan Panitera yang turut bersidang.
- 3) Apabila Hakim Ketua Majelis atau dalam hal pemeriksaan dengan acara cepat Hakim Ketua Sidang berhalangan menandatangani, maka putusan Pengadilan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan dengan menyatakan berhalangannya Hakim Ketua Majelis atau Hakim Ketua Sidang tersebut. Apabila Hakim Anggota Majelis berhalangan menandatangani, maka putusan Pengadilan ditandatangani oleh Hakim Ketua Majelis dengan menyatakan berhalangannya Hakim Anggota Majelis tersebut.

## **2. Perkembangan Pengaturan Pelaksanaan Eksekusi Putusan PTUN**

Eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan merupakan tindakan paksa yang dilakukan oleh Pengadilan kepada pihak yang kalah untuk melaksanakan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Keberadaan eksekusi putusan dimaksudkan sebagai bentuk dari realisasi prestasi kepada pihak yang tercantum dalam putusan untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana tercantum dalam amar putusan.

Berdasarkan fase sejarah, sistem dan mekanisme pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dapat dibagi ke dalam tiga fase periodisasi yaitu :

**a. Fase Pertama (Periode 1996 – 2004)**

Fase pertama ditandai pada periode tahun 1996 sampai tahun 2004 dengan sistem pelaksanaan eksekusi secara sukarela dan dengan pengawasan eksekusi secara hirarkhi jabatan yang dilakukan oleh atasan tergugat dan oleh Presiden RI. Eksekusi putusan PTUN diatur dalam Pasal 115 dan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

Pasal 115

Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

Pasal 116

- (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 pada ayat (5), maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan.

Berdasarkan bunyi klausul Pasal 115 dan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 di atas diketahui bahwa, eksekusi putusan hanya dapat diberlakukan pada putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*in cracht*). Sementara itu diperjelas dalam Pasal 116 ayat (2) bahwa batas waktu keberlakuan hukum dari KTUN yang disengketakan adalah 40 hari. Dimana dalam kurun waktu tersebut tergugat tidak



melaksanakan kewajibannya (eksekusi putusan PTUN) maka KTUN tersebut dicabut kekuatan hukumnya. Pencabutan KTUN merupakan langkah antisipatif untuk melindungi pihak penggugat.

Selain itu, apabila tergugat masih tidak mau melaksanakan eksekusi putusan TUN, Ketua Pengadilan dapat melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berada di atas tergugat untuk menindaklanjuti eksekusi. Dalam hal setelah dilaporkannya persoalan tersebut kepada instansi vertikal di atasnya tetap tidak melaksanakan eksekusi, ketua pengadilan dapat mengajukan pelaksanaan eksekusi kepada Presiden. Dengan demikian dalam pelaksanaan eksekusi menurut Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 ini hanya terdapat dua langkah persuasive yakni melaporkan kepada pejabat atau instansi vertikal di atasnya beserta presiden.

**b. Fase Kedua (Periode 2004-2009)**

Fase kedua ditandai pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2009. Pada fase ini terdapat perubahan pelaksanaan eksekusi atas putusan TUN sebagai akibat dirubahnya UU No. 5 Tahun 1986 menjadi UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun terdapat perubahan yang substansial terhadap Pasal 116 yang diubah menjadi:

Pasal 116

- (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat

oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.

- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.
- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media

massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Perbedaan klausul Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 dengan Perubahan Pasal 116 UU No. 9 Tahun 2004 terletak pada: *Pertama*, dihapuskannya Pasal 116 ayat (6) yang berisikan mengenai laporan atas tidak dilaksanakannya putusan PTUN oleh pejabat TUN terkait kepada presiden. *Kedua*, perubahan pada Pasal 115 ayat (4) yang menyediakan alternatif tindakan berupa pembayaran uang pasak (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif kepada pejabat TUN yang tidak melaksanakan eksekusi putusan TUN. Dan *ketiga*, perubahan pada Pasal 116 ayat (5) yang memberlakukan pengumuman di media massa cetak.

Perubahan Pasal 116 ini mulai menunjukkan adanya bentuk perbaikan atas pemberian sanksi kepada pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan eksekusi putusan PTUN. Selain itu adanya pemberian sanksi tambahan berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif serta pengumuman pada media massa cetak menunjukkan iktikad baik dari pihak legislator untuk melindungi kepentingan penggugat (publik).

**c. Fase Ketiga (Periode 2009- sekarang)**

Fase ketiga ditandai pada periode tahun 2009 sampai dengan sekarang. Selain penerapan upaya paksa dan pengumuman melalui

media massa juga diikuti dengan pelaporan kepada Presiden RI selaku pelaksana pemerintahan tertinggi dan kepada DPR dalam rangka pengawasan politik.

## **B. PENGATURAN PELAKSANAAN EKSEKUSI PUTUSAN PERATUN SAAT INI.**

Eksekusi putusan PTUN pada khususnya diatur dalam Pasal 115 dan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009 yang berbunyi:

### Pasal 115

Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan.

### Pasal 116

- (8) 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 kerja.
- (9) 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.

- (10) 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.
- (11) 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
- (12) 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).
- (13) Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

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

Berdasarkan klausul Pasal 115 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 di atas diketahui bahwa putusan PTUN yang bersifat final dan *erga omnes* memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang bersengketa, sehingga amar putusan yang ditetapkan oleh hakim menjadi hal yang wajib dilaksanakan oleh pihak yang kalah. Adapun yang dimaksud dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap adalah putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan mengikat. Lebih lanjut menurut Martiman, berkekuatan hukum tetap itu merupakan suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.<sup>148</sup>

Secara lebih rigid maksud dari berkekuatan hukum tetap yang dimaksud adalah merujuk pada kesepakatan penyerahan sengketa oleh para pihak kepada pengadilan untuk diperiksa dan diadili. Kondisi demikian mengandung makna bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan oleh hakim. Putusan yang telah dijatuhkan tersebut haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan

---

<sup>148</sup> Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, (Jakarta: Ghalia, 2005), hlm.99.

putusan. Untuk mendukung kekuatan mengikat suatu putusan pengadilan, dapat digunakan beberapa teori berikut:<sup>149</sup>

1) Teori Hukum Materiil

Teori hukum materiil, yang mengajarkan bahwa kekuatan mengikat putusan atau “*gezag van gewijsde*” mempunyai sifat hukum materiil, karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan, menetapkan, menghapuskan atau mengubah. Putusan itu dapat menimbulkan atau meniadakan hubungan hukum, jadi dapat dikatakan merupakan sumber hukum materiil. Ajaran yang beranggapan bahwa suatu putusan hanya mengikat para pihak dan tidak mengikat pihak ketiga lainnya telah ditinggalkan. Putusan dapat memberi wewenang kepada pihak untuk mempertahankan hak-haknya terhadap pihak ketiga.

2) Teori Hukum Acara

Teori hukum acara, yang mengajarkan bahwa putusan bukanlah sumber hukum materiil melainkan sumber dari pada wewenang prosesual. Siapa yang dalam suatu putusan diakui sebagai pemilik, ia dengan sarana prosesual dapat bertindak sebagai pemilik terhadap lawannya. Apabila undang-undang mensyaratkan adanya putusan untuk timbulnya keadaan hukum baru, putusan itu

---

<sup>149</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm.171-175.

mempunyai arti hukum materiil. Ajaran ini dikatakan sangat sempit, sebab suatu putusan bukanlah semata-mata sumber wewenang prosesual, tetapi menuju kepada penetapan yang pasti tentang hubungan hukum yang merupakan pokok sengketa.

### 3) Teori Hukum Pembuktian

Teori hukum pembuktian, yang mengajarkan bahwa putusan merupakan bukti tentang apa yang ditetapkan di dalamnya, sehingga mempunyai kekuatan mengikat, karena menurut teori ini pembuktian lawan terhadap isi suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti tidak diperkenankan. Teori ini termasuk teori kuno yang sudah tidak banyak penganutnya. Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusannya tanggal 9 November 1955 berpendapat bahwa suatu putusan hakim tidak hanya mempunyai kekuatan terhadap pihak yang kalah, melainkan juga terhadap seorang yang kemudian mendapat hak dari pihak yang kalah tadi.

### 4) Teori Daya Ikat

Teori daya ikat, terikatnya para pihak kepada suatu putusan dapat mempunyai arti positif dan dapat pula mempunyai arti negatif. Dalam arti positif, apa yang telah diputus di antara para pihak berlaku sebagai positif benar, "*res judicata pro veritate habetur*" (apa yang diputus oleh hakim haruslah dianggap benar), dan pembuktian lawan tidak dimungkinkan.



##### 5) Teori kekuatan hukum yang pasti

Teori kekuatan hukum yang pasti, yaitu suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*in kracht van gewijsde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa tersedia. Dengan memperoleh kekuatan hukum yang pasti, putusan itu tidak lagi dapat diubah, sekalipun oleh pengadilan yang lebih tinggi, kecuali dengan upaya hukum luar biasa. Suatu putusan hakim sekalipun terdiri dari motivasi putusan atau pertimbangan hukum dan diktum atau amar, tetapi merupakan kesatuan, sehingga kekuatan mengikat dari pada putusan itu pada umumnya tidak terbatas pada diktum saja, tetapi meliputi juga bagian putusan yang merupakan dasar dari putusan, tetapi tidak meliputi penetapan mengenai peristiwa meskipun telah konstatir berdasarkan alat-alat bukti tertentu, dalam perkara terpisah peristiwa tersebut masih dapat disengketakan.

Sementara itu, klausul Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 menegaskan bahwa batas waktu pelaksanaan putusan PTUN adalah 60 (enam puluh) hari setelah diputuskan oleh pengadilan itu dikirimkan kepada tergugat. Dalam hal selama kurun waktu 60 (enam puluh) tersebut pihak tergugat tidak melaksanakan putusan Pengadilan maka KTUN yang disengketakan dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Maksud dari klausul

tersebut adalah melindungi kepentingan pihak Penggugat dengan jalan mencabut kekuatan hukum dari KTUN yang disengketakan.

Lebih lanjut, Pasal 116 ayat (4) sampai ayat (6) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 mengakomodir bentuk perlindungan hukum bagi para Penggugat pasca dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan. Bentuk perlindungan hukum tersebut merupakan realisasi dari pelaksanaan penjaminan hak-hak para penggugat yang harus dipenuhi oleh tergugat yang difasilitasi PTUN dengan cara:

- d) Mengenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif;

Uang paksa (*dwangsom/astreinte*) yang dimaksud di sini adalah suatu hukuman tambahan bagi si berutang untuk membayar sejumlah uang kepada si berpiutang. Dalam hal ini Marcel Stome mengemukakan bahwa:<sup>150</sup>

*De dwangsom is een bijkomende veroordeling van de schuldenaar om aan de schuldeiser een geldsom te betalen voor het geval dat de schuldenaar niet aan de hoofdveroordeling voldoet, welke bijkomende veroordeling er toe strekt om op de schuldenaar drukuit te oefenen opdat hij de tegen hem uitgesproken hoofdveroordeling zal nakomen.*

(Uang paksa (*dwangsom/astreinte*) adalah suatu hukuman tambahan pada si berutang untuk membayar sejumlah uang kepada si berpiutang, di dalam hal si berutang tersebut tidak memenuhi hukuman pokok. Hukuman tambahan mana dimaksudkan untuk menekan si berutang agar ia memenuhi putusan hukuman pokok).

---

<sup>150</sup> Bambang Heriyanto, *Dwangsom dalam Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Gagasan)*, (Jakarta:, 2004), hlm.12.

Senada dengan Marcel Stone, Oudelar juga mengemukakan bahwa *dwangsom* merupakan suatu sejumlah uang yang ditetapkan hakim yang dibebankan kepada terdakwa berdasarkan atas putusan hakim dalam keadaan ia tidak memenuhi suatu hukuman pokok.<sup>151</sup>

Lebih lanjut, berpijak pada definisi uang paksa di atas maka atas sifat upaya paksa dapat digolongkan menjadi dua hal yakni: *assesoir* dan *pressie middle*. *Assesoir* berarti keberadaan uang paksa tergantung kepada hukuman pokok sehingga suatu *dwangsom* tidak mungkin ada apabila dalam putusan tidak terdapat hukuman pokok. Sedangkan *pressie middle* berarti suatu upaya (secara psikologis), agar terdakwa mau mematuhi atau melaksanakan hukuman pokok. Oleh karenanya uang paksa merupakan suatu alat eksekusi secara tidak langsung.<sup>152</sup>

Merujuk pada definisi di atas, *dwangsom* dapat pula dikatakan sebagai salah satu bentuk sanksi administratif yang bersifat *reparatoir*. Sanksi *reparatoir* berarti sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran. Dengan demikian, keberadaan *dwangsom* pada dasarnya memang diperuntukkan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma. Pada dasarnya model pemberlakuan *dwangsom* ini telah menjadi bagian dari

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang Paksa dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm.4.

penegakan hukum atas eksekusi putusan PTUN di Perancis. *Dwangsom* diberlakukan dalam hal badan atau pejabat terlambat melakukan eksekusi sehingga diberi sanksi dan ancaman dengan membayar uang dengan hitungan harian. Semakin lama pihak tergugat melaksanakan eksekusi putusan maka akan semakin besar pula jumlah *dwangsom* yang harus dibayarkan. Selain membayar *dwangsom*, badan atau pejabat terkait akan mendapat teguran dari *Conseil D'Etat*<sup>153</sup> sebagai pengadilan yang sangat berpengaruh di Perancis. Bilamana *dwangsom* dan teguran dari *Conseil D'Etat* tidak dihiraukan, maka badan atau pejabat terkait berpotensi untuk diboikot atau ditolak pengajuan rencana anggarannya.<sup>154</sup>

- e) Mengumumkan pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan di media massa cetak;

---

<sup>153</sup> Struktur Peradilan TUN di Perancis berpuncak pada *Conseil d'etat*, yang merupakan institusi seperti Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945 (naskah asli), tetapi dengan kewenangan yang amat luas baik di bidang administratif maupun peradilan. Kesatuan yurisprudensi dalam Hukum Administrasi Negara di Perancis diperoleh melalui *arrest-arrest* atau putusan-putusan *Conseil d'etat* di bidang Peradilan TUN. Seerden, Rene dan Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen, Netherlands, 2002, hlm. 75.

*Conseil d'etat* maupun *Tribunal Administratif* memiliki dua fungsi atau peranan ganda, yaitu sebagai lembaga penasihat pemerintah dan sekaligus sebagai lembaga peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan oleh *Conseil d'etat* maupun *Tribunal Administratif* bersifat preventif (penasihatian kepada pemerintah) dan represif (pengujian keputusan administratif). Sejak 1872 lembaga *Conseil d'etat* sungguh-sungguh menjalankan fungsi sebagai Peradilan Tata Usaha Negara dan melalui fungsionarisnya yang berposisi sungguh-sungguh sebagai hakim Tata Usaha Negara memiliki wewenang untuk mengeluarkan putusan p Peradilan Tata Usaha Negara yang mengikat. Peradilan tersebut telah mengembangkan asas-asas dan peraturan-peraturan hukum yang melaluinya perbuatan-perbuatan Tata Usaha Negara dilakukan pengujian. Lihat pula Sauveplanne, JG., *Rechtsstelsels in Vogelvlucht – Een Inleiding tot de Privaatsrechtsvergeleking*, tweede druk, Kluwer – Deventer, 1981, hlm. 45.

<sup>154</sup> Lubna, Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat, *IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.7, April 2015, hlm.164-165.

Pengumuman pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan TUN di media massa cetak merupakan bagian dari perkembangan pelaksanaan eksekusi putusan PTUN pada fase kedua (tahun 2004-2009) pasca dirubahnya UU No. 5 Tahun 1986. Pada pelaksanaannya, pengumuman pejabat di media massa cetak setempat dapat dilaksanakan dengan mengacu pada JUKLAK MA RI No. 2 Tahun 2005.

Keberadaan pengumuman pejabat TUN di media massa cetak pada dasarnya ditujukan sebagai pengingat agar pihak pejabat TUN mengeksekusi putusan PTUN. Tindakan mengumumkan ketidakmauan pejabat TUN untuk mengeksekusi putusan PTUN di media massa cetak akan memperburuk citra (*branding*) pejabat sekaligus institusi TUN terkait. Hal ini dikarenakan fungsi utama dari hubungan pers adalah untuk mencari publikasi atau penyiaran yang maksimum atas suatu pesan atau informasi humas dalam rangka menciptakan pengetahuan dan pemahaman bagi khalayak dari organisasi perusahaan yang bersangkutan.<sup>155</sup>

Tujuan media relations tersebut tidak lain untuk menyebarkan informasi dan menggalan kepercayaan publik agar tercapai tujuan individu maupun organisasi. Dalam hal ini tujuan yang dimaksud oleh PTUN adalah memaksa pejabat TUN untuk segera melaksanakan

---

<sup>155</sup> Frank Jefkin dalam R. Sumantri Raharjo, Media Relations di Media Massa (Analisis Deskriptif Kualitatif terhadap Kegiatan Media Relations TVRI Yogyakarta dan Jogja TV, *Jurnal Komunikasi Profetik*, Vol.8, No.2, Oktober 2015, hlm.28.

eksekusi putusan PTUN melalui kekuatan massa. Sasaran utama yang ditekankan adalah citra dari institusi TUN terkait, dimana pembentukan citra yang kuat memerlukan opini publik yang baik antara organisasi dengan publiknya juga harus dibangun dengan baik.<sup>156</sup> Oleh karenanya maksud pengumuman ini tidak lain adalah untuk menegaskan citra institusi TUN terkait kepada publik.

- f) Melaporkan tindakan pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi.

Tindakan melaporkan pejabat TUN kepada Presiden dipandang sebagai alternatif terakhir untuk memaksa pejabat TUN melaksanakan eksekusi putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Ketentuan ini merujuk pada pembebanan penyelesaian eksekusi kepada Presiden sebagai penanggung jawab urusan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat yang dibebani kewajiban melaksanakan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap.<sup>157</sup>

Kondisi demikian dilatarbelakangi oleh tugas yang diberikan oleh Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan

---

<sup>156</sup> *Ibid.*, hlm.29.

<sup>157</sup> Mohammad Afifudin Soleh, Eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap, *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2018, hlm.37.

menurut Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini Presiden bertanggung jawab atas pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta para pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*. Karena itu, dalam sistem ini bisa dikatakan *concentration of governing power and responsibility upon the president*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Oleh karenanya, dalam sistem *constitutional state*, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.<sup>158</sup>

Ketiga tindakan tersebut merupakan bentuk perbaruan norma dari klausul Pasal 116 ayat (4) sampai ayat (6) UU No. 5 Tahun 1986 yang sama sekali tidak mengakomodir bentuk perlindungan hukum bagi pihak penggugat pasca dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan. Dengan demikian langkah legislator dalam menambah upaya-upaya paksa tersebut menunjukkan progresifitas dalam penegakan hukum khususnya penegakan hukum TUN di Indonesia.

---

<sup>158</sup> Tim Pelaksana Pengkajian Hukum Tahun 2005, Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945, *Penelitian*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2005), hlm.41.

Lebih lanjut, keberadaan upaya paksa di atas diperlukan dikarenakan tidak semua pejabat TUN bersedia mentaati dan melaksanakan putusan PTUN. Upaya paksa menjadi langkah solutif untuk menyelesaikan perkara eksekusi putusan TUN dikarenakan dalam pelaksanaan putusan PTUN tidak memungkinkan keterlibatan aparat penegak hukum. Dalam hal ini campur tangan Presiden sebagai kepala pemerintah menjadi jalan terbaik untuk menindak pejabat TUN yang tidak mau melaksanakan putusan PTUN.<sup>159</sup>

Dalam rangka menindaklanjuti upaya paksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 UU No.51 Tahun 2009, melalui Pasal 116 ayat (7) diterangkan bahwa ketentuan upaya paksa di atas harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini adalah peraturan pelaksana (*delegated legislation*). Sayangnya, hingga sepuluh tahun sejak UU No. 51 Tahun 2009 diterbitkan tidak terdapat peraturan pelaksana yang secara rinci mengatur prosedur pelaksanaan upaya paksa, termasuk pula sanksi administratif, pengumuman pada media massa cetak, dan laporan kepada presiden.

Kondisi demikian mengakibatkan penjatuhan sanksi upaya paksa seolah tidak memiliki kekuatan hukum. Bahkan meskipun telah

---

<sup>159</sup> Prildy Nataniel Boneka, Tinjauan Hukum Putusan PTUN dalam rangka Eksekusi Putusan yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap, *Lex Administratum*, Vol.II, No.1, April-Juni, 2014, hlm.145.



dilakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 116, muncul beberapa permasalahan dalam hal pelaksanaan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang mencakup:<sup>160</sup>

- d) Belum adanya produk hukum yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme cara pembayaran uang paksa seperti halnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Pembayaran Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara;
- e) Waktu tenggat dapat ditentukan jumlah uang paksa yang harus dibayarkan; dan
- f) Terhadap siapa uang paksa tersebut harus dibebankan, apakah pada keuangan instansi pejabat tata usaha negara yang bersangkutan atau pada pejabat pribadi yang enggan melaksanakan putusan PTUN.

Hal ini dikarenakan andaikata pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dalam hubungannya dengan penerapannya eksekusi putusan pengadilan Tata Usaha Negara diterapkan, Indroharto menegaskan umpama uang paksa diterapkan pun, harus diingat bahwa:<sup>161</sup>

- 5) Terhadap harta benda yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan dalam suatu sitaan eksekusi;

---

<sup>160</sup> Paulus Efendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm.139.

<sup>161</sup> Indroharto dalam Lubna, *Op.Cit.*, hlm.166.

- 6) Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan, bahwa berbuat atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN yang diberi wewenang atau berdasar pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan;
- 8) Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar *solvable*.

Selain masalah penerapan uang paksa, penjatuhan sanksi administratif bagi pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap menuai beberapa permasalahan diantaranya:<sup>162</sup>

- d) Jenis sanksi administratif yang diterapkan;
- e) Peraturan dasar tentang sanksi administratif seperti apa yang dapat dipergunakan sebagai acuan; dan
- f) Bagaimana bentuk mekanisme dan tata cara penerapan sanksi administratif yang harus diterapkan.

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

Persoalan pemberian sanksi administratif pun perlu ditelaah dengan seksama agar mampu menaungi kerugian oleh pihak penggugat yang diakibatkan tidak dilaksanakannya putusan PTUN oleh pejabat TUN. Dalam hal ini penjatuhan sanksi administratif harus dikaji dengan cermat fakta pelanggaran hukumnya. Pada dasarnya pengenaan sanksi administratif dapat diberlakukan pada dua jenis pelanggaran yakni:<sup>163</sup>

- 3) Pelanggaran yang tidak bersifat substansial; dan
- 4) Pelanggaran yang bersifat substansial.

Penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang bersifat substansial dan pelanggaran yang bersifat tidak substansial dapat menjadi tidak sama. Pernyataan di atas setidaknya memberikan gambaran bahwa meskipun legislator telah menambahkan adanya upaya paksa dan sanksi administratif sebagai wujud perlindungan hukum bagi para penggugat, pada faktanya kedua sanksi tambahan tersebut belum cukup kuat untuk menggertak pejabat TUN agar melaksanakan putusan TUN. Dengan kata lain klausul dalam Pasal 116 ayat (4) sampai (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tidak dapat dilaksanakan (*non executable*).

Kondisi demikian tentu dapat menurunkan fungsi PERATUN. Dimana seharusnya dapat mendorong terwujudnya pemerintah yang

---

<sup>163</sup> Ivan Fauzani Raharja, Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan, *Jurnal Inovatif*, Vol.VII, No.2, Mei 2014, hlm.130.

bersih dan berwibawa yaitu terciptanya suasana sikap tidak dari unsur Negara yang bersifat penegakan dari persoalan yang cacat hukum. Hal itu disebabkan putusan Peradilan TUN yang pertimbangan hukum beserta diktumnya berisi pernyataan tidak sahnya suatu KTUN yang dinilai melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan / atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), seharusnya dapat memberikan dorongan bagi pemerintah yaitu badan atau pejabat tata usaha Negara untuk memperbaiki sistem dan kinerjanya dalam menyelenggarakan fungsi pemerintah guna mewujudkan pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*).<sup>164</sup>

Peradilan TUN sebagai lembaga tempat mencari perlindungan hukum bagi rakyat ternyata sering tidak mampu memberikan kepuasan kepada rakyat sebagai pencari keadilan atas kemenangan yang diperolehnya dalam suatu perkara, hal mana disebabkan karena rumusan norma yang mengatur tentang Eksekusi dalam Undang-Undang PTUN masih memiliki tingkat kelemahan sehingga sering pula memperoleh kendala dalam pelaksanaan eksekusi. Bahwa oleh karena masih lemahnya norma yang mengatur tentang eksekusi inilah sering pula dijadikan alasan oleh Pejabat TUN untuk tidak mengindahkan Putusan Pengadilan TUN.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implokasi dalam Pelaksanaannya, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.4, April 2014, hlm.167.

<sup>165</sup> *Ibid.*

Selain menurunkan fungsi dan citra peradilan TUN di hadapan pemerintah, terdapat kendala yang muncul diakibatkan oleh tidak lengkapnya peraturan yang menjadi payung hukum dalam pelaksanaan putusan PTUN seperti:<sup>166</sup>

- e) Sistem yang ditawarkan hukum acara Peratun dalam penegakan pelaksanaan putusan didasarkan pada pola “kepatuhan moral atau kesadaran hukum” (*law awarenees*), bukan pada pola “kepatuhan yuridis”.
- f) Sistem penegakan pelaksana putusan tidak diletakkan pada sistem yang berujung atau didukung dengan suatu penetrasi sebagaimana layaknya pada peradilan perdata maupun pidana yang dilengkapi dengan instrument yang dapat memaksa Tergugat/Pejabat untuk mematuhi atau melaksanakan putusan.
- g) Sistem pelaksanaan ganti rugi yang diatur dalam PP No. 43 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 1129/KM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi pelaksanaan Putusan PTUN sangat rumit dan merupakan pasal karet karena pelunasan ganti rugi sangat dimungkinkan untuk ditunda-tunda sampai beberapa tahun anggaran.

---

<sup>166</sup> Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan TUN yang Berwibawa*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 4 Februari 2010, hlm. 18-29.

h) Secara yuridis tidak terdapat keseimbangan penggugat dengan tergugat, di mana posisi tawar penggugat sangat lemah ketika tergugat/ pejabat tidak mematuhi putusan.

Selain kendala yuridis di atas, terdapat pula pertentangan asas yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan eksekusi putusan PTUN dikarenakan prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut secara universal oleh berbagai negara, dimana pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri (asas *contrarius actus*). Berkaitan dengan penerapan asas ini, tergugat menggunakan kesempatan untuk menunda atau bahkan tidak melaksanakan pen cabutan keputusan yang diperintahkan pengadilan. Berdasarkan berlakunya asas *contrarius actus* tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk melakukan pencabutannya, kecuali ia sendiri, sehingga pencabutannya tidak akan dapat diselesaikan oleh siapapun kecuali dengan tergugat itu sendiri.<sup>167</sup>

Penggunaan asas ini memang dilatarbelakangi suatu prinsip, bahwa suatu keputusan TUN hanya boleh diterbitkan atau dibatalkan oleh pejabat atau badan yang berwenang, sehingga sekalipun atasan dari pejabat itu selama tidak mempunyai kewenangan, maka tidak dapat menerbitkan/membatalkan keputusan TUN yang menjadi

---

<sup>167</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, *Op.Cit.*, hlm.175.

kewenangan bawahannya.<sup>168</sup> Pandangan ini mengakibatkan kebuntuan terhadap pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan, sementara atasannya sendiripun tidak dapat berbuat apa-apa kecuali menganjurkan tergugat untuk melaksanakan putusan kalau ia menghendaki.

Identifikasi terkait dengan beberapa hambatan dalam pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara selama kurun waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menurut Arifin Marpaung adalah berupa hambatan teknis, hambatan yuridis, hambatan yang terkait dengan pemberlakuan asas-asas hukum, pengaruh perubahan sistem otonomi daerah, dan ketidaktaatan Pejabat TUN.<sup>169</sup>

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memberi suatu penegasan dan menempatkan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai suatu kewajiban (*verplicht zijn not*) bagi Pejabat Pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (2) huruf k dan l sebagai berikut :

Pasal 7 ayat (2) Pejabat Pemerintah memiliki kewajiban :

---

<sup>168</sup> Yos Johan Utama, *Op.Cit.*, hlm.34.

<sup>169</sup> Arifin Marpaung, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Upaya Paksa*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2010, Hal. 150-151.

- k. Melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, Pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat; dan
- l. Mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf k dan l dipertegas lagi dalam ketentuan Pasal 72 sebagai berikut :

Pasal 72

- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan atau pejabat yang bersangkutan atau atasan yang bersangkutan.

### **C. PENGATURAN KEWAJIBAN PELAKSANAAN EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL RI (BPN)**

Pada dasarnya pengaturan akan kewajiban pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan telah diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan (Perkaban RI No.3 Tahun 2011). Perkaban tersebut dibentuk untuk menjadi pedoman pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan sebagai salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam rangka



menanggulangi sengketa, konflik dan perkara pertanahan guna mewujudkan kebijakan pertanahan bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal ini, keberadaan Perkaban RI No.3 Tahun 2011 sekaligus berfungsi untuk menyelesaikan perkara pertanahan. Perkara pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Perkaban RI No.3 Tahun 2011 adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atas putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan pada dasarnya diatur dalam sub-bab penanganan perkara berdasarkan Pasal 50 Perkaban RI No.3 Tahun 2011. Pasal 50 Perkaban RI No.3 Tahun 2011 berbunyi:

#### Pasal 50

- (1) Penanganan perkara pertanahan meliputi kegiatan berperkara dalam proses perdata atau tata usaha negara yang melibatkan BPN RI sebagai pihak dan tindak lanjut atas putusan pengadilan terhadap perkara pertanahan.
- (2) Penanganan perkara meliputi kegiatan penanganan atas tindak lanjut atau pelaksanaan dari putusan lembaga peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (3) Dalam rangka penanganan perkara pertanahan dalam proses peradilan meliputi:

- a. penerimaan panggilan relaas;
  - b. penyiapan surat tugas dan surat kuasa;
  - c. penyiapan jawaban;
  - d. penyiapan duplik;
  - e. penyiapan bukti;
  - f. penyiapan saksi;
  - g. pemeriksaan setempat;
  - h. kesimpulan;
  - i. upaya hukum:
    - 1) banding;
    - 2) kasasi;
    - 3) peninjauan kembali;
    - 4) perlawanan terhadap putusan pengadilan.
- (4) Terhadap putusan pengadilan dalam perkara pertanahan dimana posisi BPN RI kalah, pada prinsipnya harus dilakukan upaya hukum.
- (5) Upaya hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dihentikan jika BPN RI sesuai data yang ada meyakini memang tidak diperlukan upaya hukum, kecuali yang berkaitan dengan barang milik negara/barang milik daerah.
- (6) Untuk memastikan pelaksanaan penghentian upaya hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (5), BPN RI dapat melaksanakan Gelar Istimewa.

(7) Gelar Istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilaksanakan oleh BPN RI atas permohonan tertulis Kakan/Kakanwil atau atas keputusan Deputi.

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa menurut Pasal 50 ayat (2) Perkaban RI No.3 Tahun 2011, BPN RI wajib menindaklanjuti putusan lembaga peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan penanganan perkara. Lebih lanjut diterangkan dalam Pasal 50 ayat (4), dalam hal terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dimana posisi BPN RI Kalah, maka dapat dilakukan upaya hukum. Upaya hukum yang dapat dilakukan antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (3) huruf I meliputi banding, kasasi, peninjauan kembali, dan perlawanan terhadap putusan pengadilan.

Dalam Pasal 50 ayat (5) ditambahkan bahwa pelaksanaan upaya hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (4) dapat dihentikan jika BPN RI sesuai dengan data yang dimiliki meyakini memang tidak diperlukan upaya hukum, kecuali terhadap hal-hal yang berkaitan dengan barang milik negara barang milik daerah. Dengan demikian berdasarkan klausul Pasal 50 ayat (4) dan (5) Perkaban RI No.3 Tahun 2011, BPN RI dapat mengajukan upaya hukum atau langsung melaksanakan eksekusi putusan pengadilan sepanjang objek yang disengketakan bukan termasuk barang milik negara/barang milik daerah.

Selain itu, dalam rangka melaksanakan eksekusi putusan pengadilan, BPN RI memfasilitasi adanya upaya perdamaian. Upaya perdamaian tersebut diatur dalam Pasal 51 Perkaban RI No.3 Tahun 2011 yang berbunyi:

#### Pasal 51

- (1) Dalam hal para pihak sepakat untuk menyelesaikan perkara yang telah terdaftar dalam administrasi/rol perkara pengadilan dengan cara damai, para pihak dapat mencabut perkara berdasarkan akta perdamaian.
- (2) Dalam hal para pihak sepakat untuk menyelesaikan suatu proses perkara yang sedang berjalan dengan cara damai, perlu dimintakan suatu putusan perdamaian.
- (3) Apabila BPN RI sebagai pihak maka perdamaian dapat dilakukan apabila:
  - a. tidak menyangkut Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah;
  - b. tidak merugikan kepentingan BPN RI;
  - c. disetujui oleh pihak-pihak yang berperkara;
  - d. tidak terdapat masalah atau perkara lain berkenaan dengan subyek dan obyek yang sama;
  - e. mendapat ijin tertulis dari Pejabat yang mengeluarkan keputusan yang menjadi obyek gugatan sesuai kewenangan.
- (4) Jika BPN RI sebagai tergugat dalam perkara tata usaha negara yang obyeknya hak atas tanah jika ada perdamaian melibatkan BPN RI sebagai tergugat yang berkaitan dengan status **keabsahan putusan pejabat Tata Usaha Negara perlu persetujuan pemegang hak.**

Selain penyelesaian di atas, melalui Pasal 54 sampai Pasal 56 Perkaban RI No. 3 Tahun 2011 mengatur secara lebih rinci perihal pelaksanaan putusan pengadilan. Adapun ketiga pasal di atas menyatakan bahwa:

#### Pasal 54

- (1) BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.
- (2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
  - a. terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan;
  - b. terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;
  - c. terhadap obyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain;
  - d. alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 55

- (1) Tindakan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat berupa:
  - a. pelaksanaan dari seluruh amar putusan;
  - b. pelaksanaan sebagian amar putusan; dan/atau
  - c. hanya melaksanakan perintah yang secara tegas tertulis pada amar putusan.
- (2) Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah, antara lain:

- a. perintah untuk membatalkan hak atas tanah;
- b. menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah;
- c. menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum;
- d. perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam buku tanah;
- e. perintah penerbitan hak atas tanah; dan
- f. amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya, beralihnya atau batalnya hak.

#### Pasal 56

- (1) Perbuatan hukum pertanahan berupa penerbitan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah untuk melaksanakan putusan pengadilan dilaksanakan dengan keputusan pejabat yang berwenang.
- (2) Proses pengolahan data dalam rangka penerbitan surat keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah diterimanya putusan pengadilan oleh BPN RI, berupa:
  - a. salinan resmi putusan pengadilan yang dilegalisir pejabat berwenang;
  - b. surat keterangan dari pejabat berwenang di lingkungan pengadilan yang menerangkan bahwa putusan dimaksud telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*); dan
  - c. Berita Acara Pelaksanaan Eksekusi untuk putusan perkara yang memerlukan pelaksanaan eksekusi.

Berdasarkan klausul ketiga pasal di atas diketahui bahwa, pada dasarnya BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh

kekuatan hukum tetap. Meskipun demikian, Pasal 54 ayat (1) memberikan pengecualian untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan pengadilan bilamana memiliki alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya. Alasan pengecualian tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (2) mencakup terdapat pertentangan obyek putusan dalam beberapa putusan terkait, terdapat sita jaminan terhadap obyek putusan, obyek putusan menjadi obyek gugatan dalam perkara lain, dan alasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini, keberadaan Pasal 54 ayat (1) yang menegaskan diri untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan pengadilan dipandang bertentangan dengan Pasal 116 ayat (3) UU No.5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009. Bahwa berdasarkan Pasal 116 ayat (3) UU No.5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 51 Tahun 2009, tergugat wajib melaksanakan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a dan huruf c. Pasal 97 ayat (9) huruf a dan c UU No. 5 Tahun 1986 pada pokoknya memerintahkan pihak tergugat untuk melaksanakan kewajiban dalam rangka eksekusi putusan pengadilan dengan mencabut KTUN yang bersangkutan atau menerbitkan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3. Dalam hal ini, KTUN akan dengan sendirinya dicabut kekuatannya apabila setelah 60 hari kerja putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak dilaksanakan kewajibannya oleh tergugat (Pasal 116 ayat (2)). Oleh karenanya meskipun tergugat tidak melaksanakan eksekusi putusan pengadilan, dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan telah menunjukkan anggapan bahwa pihak tergugat telah mengeksekusi putusan.

Akan tetapi persoalan tidak terhenti dengan dicabutnya kekuatan hukum KTUN yang disengketakan. Bahwasannya, kondisi dimana pihak tergugat (BPN RI) membela diri untuk tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh hukum tetap pada kondisi tertentu seolah menunjukkan bahwa proses peradilan tidak dilalui dengan prosedur yang sah. Maksudnya, BPN RI menegaskan beberapa kondisi terkait keberadaan obyek gugatan yang tidak dapat dilaksanakan atau hanya dapat dilaksanakan sebagian menurut Pasal 54 ayat (2) Perkaban RI No. 3 Tahun 2011. Kondisi di atas seolah menegaskan bahwa majelis hakim tidak benar-benar menggali informasi terkait dengan status legal obyek sengketa.

Kondisi di atas bertentangan dengan penerapan asas pembuktian bebas terbatas yang dianut dalam PERATUN. Bahwasannya, asas tersebut menunjuk Hakim agar menetapkan beban pembuktian dalam rangka pembuktian bebas yang terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 107 UU NO. 5 Tahun 1968 hanya saja masih dibatasi ketentuan Pasal 100. Asas pembuktian bebas yang terbatas memberikan kewenangan kepada hakim untuk membuktikan pihak dalam sengketa yang dibebani kewajiban untuk mengajukan bukti-bukti guna menemukan kebenaran materiil dalam persidangan di peradilan TUN.

Kaitannya dengan tahap pembuktian pada prosedur persidangan adalah bahwa hakim telah dituntut untuk memberikan beban pembuktian kepada pihak yang bersengketa untuk menemukan kebenaran materiil. Hal ini berarti bahwa baik pihak penggugat dan tergugat telah diberikan kesempatan beban pembuktian yang sama untuk menunjukkan *legal standing* mereka terhadap



obyek sengketa. Seharusnya dalam beban pembuktian ini pihak tergugat aka BPN RI memberikan keterangan dengan terang dan jelas terkait keberadaan, status, obyek sengketa sehingga memberikan pengetahuan yang utuh kepada hakim sebelum memutus sengketa. Dengan demikian tidak terdapat alasan dari pihak tergugat untuk tidak melaksanakan putusan pengadilan karena alasan dalam Pasal 54 ayat (2) Perkaban RI No. 3 Tahun 2011.

Selain Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan (Perkaban RI No.3 Tahun 2011) tersebut, terakhir Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertnahan Nasional telah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertnahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Sesuai dengan Pasal 2 Ruang Lingkup Peraturan Menteri ini meliputi :

- a. Penerimaan dan distribusi Pengaduan;
- b. Penangann dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik;
- c. Penanganan perkara;
- d. Pembatalan produk hukum;
- e. Mediasi;
- f. Tim penanganan dan Penyelesaian Kasus;
- g. Perkembangan Penanganan dan Penyelesaian Kasus;
- h. Monitoring, evaluasi dan pelapran;
- i. Sanksi; dan
- j. Perindungan hukum.

Sedangkan Produk Hukum Kemeterian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya yang selanjutnya disebut Produk Hukum adalah keputusan pejabat Tata Usaha Negara di bidang pertanahan. Selain itu pembatalan adalah keputusan yang membatalkan Produk Hukum karena cacat administrasi dan/ cacat yuridis dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sehingga alasan yang dapat digunakan untuk membatalkan suatu produk hukum sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertnahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara sesuai Pasal 29 ayat (1) yaitu : Pembatalan Produk Hukum dilakukan oleh Pejabat yang berwenang karena :

- b. Cacat administrasi dan/ atau cacat yuridis;
- c. Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sedangkan Pembatalan Produk Hukum sebagai tindak lanjut pelaksanaan putusan sesuai Pasal 37 ayat (1) **“setiap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan”** selanjutnya pada ayat (2) nya menyebutkan **“pelaksanaan putusan sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dikecualikan terhadap”** :

- a. Objek putusan terdapat putusan lain sekamar yang bertentangan;
- b. Amar putusan menyatakan gugatan tidak dapat diterima;
- c. Objek gugatan sedang diletakan sita;

- d. Letak luas, dan batas bidang tanah objek perkara yang disebut dalam amar putusan dan/ atau pertimbangan hukum berbeda dengan letak, luas dan batas bidang tanah yang dieksekusi;
- e. Tanah objek perkara telah berubah menjadi tanah Negara atau haknya telah hapus;
- f. Putusan sama sekali tidak berhubungan dengan objek yang dimohonkan pembatalan;
- g. Alasan lain yang sah.

Dan ayat (3) menyatakan **“Apabila putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan maka diberitahukan kepada pemohon dan Pengadilan disertai dengan alasan dan pertimbangan”**.

#### **D. PELAKSANAAN EKSEKUSI PUTUSAN PERKARA NOMOR : 1/P/FP/2017/PTUN.BJM**

Putusan PTUN Banjarmasin dengan Nomor Pokok Perkara 1/P/FP/2017/PTUN.BJM menyidangkan permohonan fiktif positif atas proses pemecahan sertifikat hak atas tanah atas nama pemohon Maryati (Pemohon) kepada Kepala Badan Pertanahan Kota Banjarbaru (Termohon). Permohonan fiktif positif tersebut dimohonkan oleh Pemohon kepada PTUN Banjarmasin dikarenakan tidak memperoleh jawaban dari Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru atas permohonan pemecahan sertifikat hak atas tanah yang telah melampaui batas waktu permohonan.

Berdasarkan hasil sidang perkara pada Kamis, 04 Mei 2017 dibacakan oleh Hakim Ketua bahwa Majelis Hakim PTUN Banjarmasin mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Dalam amar putusan tersebut, Majelis Hakim memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru untuk melakukan proses pemecahan sertipikat hak milik No.1824 tertanggal 25 September 1989 pada sebidang tanah yang terletak di Jalan Suka Maju, Kel.Landasan Ulin Utara (dahulu Kel.Landasan Ulin Tengah), Kec. Liang Anggang (dahulu Kec.Landasan Ulin) Kota Banjarbaru, (dahulu Daerah Tingkat II Banjar) Provinsi Kalimantan Selatan, (dahulu Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan) dengan gambar situasi tanggal 29 September 1989 No. 1851/1989, luas 19.612 m<sup>2</sup>, terakhir atas nama Ubaidillah sebagaimana permohonan pemohon tanggal 06 Juli 2012 atau membebaskan segala biaya yang timbul dalam perkara ini kepada Termohon.

Adapun dasar diajukannya permohonan fiktif postif oleh pemohon sebagaimana dalam pertimbangan Majelis Hakim yang memberikan pertimbangan sebagai berikut :

Menimbang bahwa berdasarkan bukti P-7, P-14, P-16, P-17, P-18 Majelis Hakim mendapatkan fakta hukum sebagai berikut :

1. Bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan pemecahan Sertifikat SHM No. 1824 a.n. UBAIDILLAH Jl. Sukamaju Kelurahan Landasan Ulin Utara Kecamatan Liang Anggang Kota Banjarbaru Pda tanggal 14 april 2015 setelah terbitnya putusan MA No. 378K/TUN/2013;

2. Bahwa pada tanggal 14 april 2015 Pemohon telah menyerahkan sejumlah dokumen persyaratan permohonan pemecahan Sertipikat sebagai berikut :
- 1 (satu) asli Sertifikat SHM No. 1824 an. Ubaidillah;
  - 1 (satu) surat permohonan pemecahan Sertifikat SHM No. 1824 an. Ubaidillah;
  - 1 (satu) kuitansi pembayaran biaya pemecahan Sertipikat SHM No. 1824 an. Ubaidillah tertanggal 12 Juli 2012 sebesar Rp. 13.248.000 (tiga belas juta dua ratus empat puluh delapan ribu rupiah);
  - 1 (satu) tanda terima dokumen;
  - 1 (satu) gambar ukur;
  - 1 (satu) surat tugas pengukuran;
  - 1 (satu) fotokopi IPPT Pemko Banjarbaru;
  - 1 (satu) fotokopi putusan MA No. 378K/TUN/2013;

Menimbang, bahwa keterangan saksi atas nama NADYA RAHMAH menerangkan bahwa dokumen persyaratan permohonan pemecahan sertipikat sebagaimana tertera dalam bukti P – 7 telah lengkap secara administrasi;

Menimbang, bahwa diatas bidang tanah yang dimohonkan untuk dipecah tidak dibebani Hak Tanggungan, sehingga tidak diperlukan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Tanggungan;

Menimbang, bahwa dari rangkaian fakta hukum tersebut dikaitkan dengan ketentuan peraturan perundang- undangan diatas, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa Pemohon telah memenuhi prosedur permohonan pemecahan sertipikat, sehingga cukup beralasan bagi Termohon untuk

menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan terhadap prosedur permohonan pemecahan sertipikat tersebut;

Menimbang, bahwa selanjutnya Majelis Hakim akan mempertimbangkan aspek substansi penertiban objek sengketa;

Menimbang, bahwa ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) Undang- undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan berbunyi bahwa :

*Pasal 7*

- (1) *Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.*
- (2) *Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan : a. Peraturan perundang- undangan; dan b. AUPB.*

*Pasal 8*

- (2) *Badan dan/ atay Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan : a. Peraturan perundang- undangan; dan b. AUPB.*

Menimbang, bahwa berdasarkan Bukti T – 1 dan T – 3, Termohon mendalilkan bahwa letak tanah yang ditunjuk oleh Pemohon tidak tepat/ tak bersesuaian dengan data fisik yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru. Bahwa berdasarkan peta situasi tersebut SHM No. 1824;

Menimbang, bahwa mencermati bukti P – 6, dengan dikaitkan dengan bukti T – 1 dan T – 3 Majelis Hakim mendapatkan fakta bahwa SHM No. 1823

yang letaknya berbatasan di sebelah selatan SHM No. 1824 telah dipecah sempurna dengan salah satunya merupakan SHM No. 3239 yang letaknya bersebelahan dengan letak bidang tanah SHM No. 1824 yang sedang dimohonkan pemecahan sertipikat;

Menimbang, bahwa sebagai bagian dari Pengetahuan Hakim, Majelis Hakim juga membaca berkas perkara No. 20/G/2012/PTUN.BJM khususnya Berita Acara Pemeriksaan Setempat tertanggal 23 Nopember 2012 yang menggambarkan bahwa letak bidang tanah identik dengan yang didalikan Pemohon sebagai bidang tanah yang dikuasainya serta berbatasan langsung dengan SHM No. 1823 dan SHM No. 1825;

Menimbang, bahwa oleh karena itu, yang menjadi pertanyaan adalah mengapa terhadap bidang tanah SHM No. 1823 Termohon dapat melakukan pemecahan sertipikat, sedangkan terhadap SHM No. 1824, Termohon menolak untuk melakukan pemecahan sedangkan bidang tanah SHM No. 1823 dan SHM No. 1824 merupakan bidang tanah yang berbatasan langsung;

Menimbang, bahwa keputusan Termohon yang menolak permohonan pemecahan sertipikat merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip ketidakberpihakan. Bahwa menurut penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang- undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang dimaksud dengan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;

Menimbang, bahwa dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dikaitkan dengan keputusan Termohon tersebut maka Majelis Hakim berpendapat bahwa keputusan Termohon telah bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas ketidakberpihakan karena Termohon telah melakukan pemecahan untuk bidang tanah SHM No. 1823 yang berbatasan langsung dengan SHM No. 1824, namun menolak melakukan pemecahan sertipikat untuk SHM 1824 yang di atasnya tidak terdapat sertipikat hak lain;

Menimbang, bahwa oleh karena Termohon telah terbukti melanggar asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas ketidakberpihakan maka permohonan pemohon berdasar hukum untuk dikabulkan;

Selain itu atas seluruh pertimbangannya Majelis Hakim tersebut juga menyimpulkan dalam kesimpulannya, yakni sebagai berikut :

### **KESIMPULAN**

Menimbang, bahwa dari rangkaian pertimbangan hukum tersebut diatas, Majelis Hakim sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

- Pertama : Bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin berwenang secara absolut dan relatif untuk mengadili dan memeriksa permohonan fiktif positif a quo;
- Kedua : Bahwa Pemohon memiliki kepentingan yang dirugikan akibat Termohon yang tidak menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan dalam tenggang



waktu 15 (lima belas) hari kerja sejak permohonan dan kelengkapan berkasnya diterima sehingga Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan;

- Ketiga : 1. Aspek wewenang : Termohon mempunyai kewenangan untuk melakukan pemecahan sertipikat yang dimohonkan oleh pemohon.
2. Aspek Prosedur : Permohonan Pemohon mengenai pemecahan Sertipikat 1824 telah sesuai dengan Prosedur.
3. Aspek Substansi : Termohon telah melanggar asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas ketidakberpihakan.

Atas permohonan yang dikabulkan tersebut harusnya Kepala Kantor Pertanahan sudah dapat melaksanakan isi putusan tersebut secara suka rela, akan tetapi sampai dengan dikeluarkannya penetapan eksekusi Nomor : oleh

Ketua Pengadilan Tata Usaha Banjarmasin, Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru tidak juga melaksanakan putusan tersebut.

**E. PELAKSANAAN EKSEKUSI PUTUSAN PERKARA NOMOR :  
19/G/PEN/2014/PTUN.BJM.**

Putusan PTUN Banjarmasin dengan Nomor Pokok Nomor 18 PK/TUN/2019 Tanggal 28 Februari 2019 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 103/B/2015/PT.TUN.JKT Tanggal 01 Juli 2015 Jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin Nomor 19/G/2014/PTUN.BJM Tanggal 02 Februari 2015 dengan amar putusan :

**MENGADILI :**

1. Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Para Pemohon Peninjauan Kembali: **1. HAMBERANI SEMAN, 2. CHOLIDAH ISLAMİYAH, 3. FIRMAN SYAHRIAL, 4. IQBAL NASA'I, 5. HELYATI ELSYAN;**
2. Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 103/B/2015/PT TUN JKT. tanggal 01 Juli 2015;

**MENGADILI KEMBALI :**

**Dalam Eksepsi :**

Menyatakan seluruh eksepsi yang diajukan oleh Tergugat, Tergugat II Intervensi 1 sampai dengan Tergugat II Intervensi 14, Tergugat II Intervensi 15, dan Tergugat II Intervensi 17, tidak diterima;

**Dalam Pokok Perkara:**

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal keputusan tata usaha negara berupa:
  - 2.1 Sertipikat Hak Milik Nomor 6340/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05196/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Edy Irwan;
  - 2.2 Sertipikat Hak Milik Nomor 6341/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011. Surat Ukur Nomor 05197/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 219 m<sup>2</sup>, atas nama Norizkia;
  - 2.3 Sertipikat Hak Milik Nomor 6342/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05198/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 281 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;
  - 2.4 Sertipikat Hak Milik Nomor 6344/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05200/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 121 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;

- 2.5 Sertipikat Hak Milik Nomor 6455/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 November 2011, Surat Ukur Nomor 05225/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 Oktober 2011, luas 226 m<sup>2</sup>, atas nama Henny Yusnida;
- 2.6 Sertipikat Hak Milik Nomor 6456/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05226/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 235 m<sup>2</sup>, atas nama Pathuddin;
- 2.7 Sertipikat Hak Milik Nomor 6457/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05227/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 255 m<sup>2</sup>, atas nama Rahwandi;
- 2.8 Sertipikat Hak Milik Nomor 6458/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05228/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Sendrawati, S.E.;
- 2.9 Sertipikat Hak Milik Nomor 6459/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05229/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;
- 2.10 Sertipikat Hak Milik Nomor 6438/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05217/Sungai

Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 200 m<sup>2</sup>, atas nama Siti Khadijah;

2.11 Sertipikat Hak Milik Nomor 6439/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05218/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 195 m<sup>2</sup>, atas nama Mardiana;

2.12 Sertipikat Hak Milik Nomor 6440/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05219/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 192 m<sup>2</sup>, atas nama Rohana;

2.13 Sertipikat Hak Milik Nomor 6442/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05221/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 212 m<sup>2</sup>, atas nama Ratna Sari Zulfatanah;

2.14 Sertipikat Hak Milik Nomor 6535/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 30 November 2011, Surat Ukur Nomor 05268/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 189 m<sup>2</sup>, atas nama Zulia Astuti;

2.15 Sertipikat Hak Milik Nomor 6536/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal, 30 November 2011. Surat Ukur Nomor 05269/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 186 m<sup>2</sup>, atas nama Masnun;

- 2.16 Sertipikat Hak Milik Nomor 6537/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 30 November 2011, Surat Ukur Nomor 05270/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 182 m<sup>2</sup>, atas nama Mauizhatul Hasanah;
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut keputusan tata usaha negara berupa :
- 3.1 Sertipikat Hak Milik Nomor 6340/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05196/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Edy Irwan;
- 3.2 Sertipikat Hak Milik Nomor 6341/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011. Surat Ukur Nomor 05197/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 219 m<sup>2</sup>, atas nama Norizkia;
- 3.3 Sertipikat Hak Milik Nomor 6342/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05198/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 281 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;
- 3.4 Sertipikat Hak Milik Nomor 6344/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 25 Agustus 2011, Surat Ukur Nomor 05200/Sungai Jingah/2011, tanggal 12 Agustus 2011, luas 121 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;

- 3.5 Sertipikat Hak Milik Nomor 6455/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 November 2011, Surat Ukur Nomor 05225/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 Oktober 2011, luas 226 m<sup>2</sup>, atas nama Henny Yusnida;
- 3.6 Sertipikat Hak Milik Nomor 6456/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05226/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 235 m<sup>2</sup>, atas nama Pathuddin;
- 3.7 Sertipikat Hak Milik Nomor 6457/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05227/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 255 m<sup>2</sup>, atas nama Rahwandi;
- 3.8 Sertipikat Hak Milik Nomor 6458/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05228/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Sendrawati, S.E.;
- 3.9 Sertipikat Hak Milik Nomor 6459/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 24 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05229/Sungai Jingah/2011, tanggal 24 November 2011, luas 220 m<sup>2</sup>, atas nama Haji Muhammad Abdan;
- 3.10 Sertipikat Hak Milik Nomor 6438/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05217/Sungai

Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 200 m<sup>2</sup>, atas nama Siti Khadijah;

3.11 Sertipikat Hak Milik Nomor 6439/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05218/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 195 m<sup>2</sup>, atas nama Mardiana;

3.12 Sertipikat Hak Milik Nomor 6440/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05219/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 192 m<sup>2</sup>, atas nama Rohana;

3.13 Sertipikat Hak Milik Nomor 6442/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 03 Oktober 2011, Surat Ukur Nomor 05221/Sungai Jingah/2011, tanggal 20 Oktober 2011, luas 212 m<sup>2</sup>, atas nama Ratna Sari Zulfatanah;

3.14 Sertipikat Hak Milik Nomor 6535/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 30 November 2011, Surat Ukur Nomor 05268/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 189 m<sup>2</sup>, atas nama Zulia Astuti;

3.15 Sertipikat Hak Milik Nomor 6536/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal, 30 November 2011. Surat Ukur Nomor 05269/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 186 m<sup>2</sup>, atas nama Masnun;



3.16 Sertipikat Hak Milik Nomor 6537/Kelurahan Sungai Jingah, tanggal 30 November 2011, Surat Ukur Nomor 05270/Sungai Jingah/2011, tanggal 19 Desember 2011, luas 182 m<sup>2</sup>, atas nama Mauizhatul Hasanah;

4. Menghukum Termohon Peninjauan Kembali I dan Para Termohon Peninjauan Kembali II membayar biaya perkara pada semua tingkat pengadilan, yang pada peninjauan kembali ditetapkan sejumlah Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu Rupiah);

Atas gugatan Penggugat yang dikabulkan tersebut harusnya Kepala Kantor Pertanahan sudah dapat melaksanakan isi putusan tersebut secara suka rela, akan tetapi sampai dengan dikeluarkannya penetapan eksekusi 19/G/PEN/2014/PTUN.BJM Tanggal 23 November 2020 .oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Banjarmasin, Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarmasin tidak juga melaksanakan putusan tersebut.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SAAT INI.**

##### **Faktor-Faktor Yang Menghambat Regulasi Eksekusi Putusan-Putusan Pengadilan TUN.**

Putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat. Masalahnya adalah tidak adanya kekuatan eksekutorial dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Kondisi ini merupakan suatu fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan PTUN belum dapat membawa keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Prinsip adanya peradilan TUN, untuk menempatkan kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi bias dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bila suatu putusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat Tata Usaha Negara.

Peradilan administrasi (*administrative court/administratieve rechtspraak*), pada hakikatnya merupakan salah satu ciri yang harus dipenuhi ketika suatu negara menyatakan diri sebagai negara hukum (*Rechtsstaat/rule of law*). Hal ini merupakan konsekuensi logis mengingat dalam pelaksanaan negara hukum salah satu unsur yang esensial dalam kaitan penggunaan

wewenang oleh penyelenggara administrasi negara adalah segala tindakan harus berlandaskan atas hukum dimana pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan umum pada masyarakat disisi lain pemerintah diberi wewenang yang luas untuk campur tangan (*staatsbemoeieneis*) disegala lapangan kehidupan yang berlandaskan pada aturan dan asas-asas umum. Kewenangan ini kemudian menimbulkan adanya tindakan hukum public pemerintah yang berupa ketetapan (*beschikking*) yang memiliki sifat sepihak (*eenjisdige*) dan ditujukan untuk hal yang bersifat individual.<sup>214</sup> Oleh karena itu dibutuhkan keberadaan peradilan administrasi sebagai sarana pengawasan terhadap pemerintah dan wewenang yang dimilikinya itu agar supaya setiap wewenang dilaksanakan berdasar atas asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) untuk terciptanya *good governance*.<sup>215</sup>

Terwujud atau tidaknya pengawasan itu tentu tidak hanya dilihat dari berapa banyak kasus TUN yang mampu ditangani oleh peradilan TUN, melainkan juga tergantung dari apakah putusan tersebut tereksekusi dengan baik di lapangan atau tidak. Hal ini berkaitan dengan makna dari putusan hakim itu yang oleh Sudikno Mertokusumo dikatakan sebagai pernyataan yang oleh hakim dalam kedudukannya sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu-perkara atau sengketa antara para pihak. Artinya, secara hukum tampak bahwa putusan hakim itu bertujuan mengakhiri atau

---

<sup>214</sup> Ridwan, Beberapa Catatan tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum no.20 Vol. 9, Juni 2002, hlm. 73

<sup>215</sup> Ahmad Sukarja, 2012, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.241.

menyelesaikan suatu sengketa dan harus dilaksanakan.<sup>216</sup> Putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap jika tidak dilaksanakan oleh tergugat tidaklah menunjukkan kemanfaatan dan tidak memiliki kepastian hukum. Padahal putusan hakim merupakan hukum atau undang-undang yang mengikat pihak yang bersangkutan karena dalam sebuah putusan hakim termuat 3 hal yang merupakan argumentasi hukum dalam putusan hakim yakni hukum sebagai putusan yang memiliki otoritas (positivitas), hukum sebagai tatanan (koherensi), dan hukum sebagai pengaturan hubungan antar manusia yang tepat (keadilan).<sup>217</sup>

Di muka telah disampaikan bahwa dalam pasal 116 UU PTUN, telah termaktub mekanisme dari putusan tersebut yakni adalah sebagai berikut:

- a) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambatlambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
- b) 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

---

<sup>216</sup> Sudikno Mertokusumo, 1981, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 158.

<sup>217</sup> Untoro, *Self-Respect dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan*, Jurnal Pandecta Volume 13. Number 1, Juni 2018, hlm. 37-49

Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

- c) 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.
- d) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan atau sanksi administratif.
- e) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) .
- f) 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.

- g) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut lagi mengenai eksekusi putusan, selain mekanisme dari pelaksanaan putusan, UU PTUN pun turut mengatur bahwa suatu gugatan yang telah dikabulkan oleh Peradilan TUN dan telah diputuskan oleh Hakim, maka putusan tersebut wajib dilakukan oleh badan atau pejabat yang mengeluarkan keputusan TUN. Kewajiban ini diatur dalam Pasal 97 angka (9) UU PTUN yakni:

- (1) Pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan.
- (2) Pencabutan Keputusan TUN kemudian dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru.
- (3) Penerbitan Keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3.<sup>218</sup>

Praktiknya, meski mekanisme eksekusi putusan TUN dan kewajiban dari pejabat TUN untuk melaksanakan isi putusan sudah diatur dalam UU Peradilan TUN, ternyata masih terdapat beberapa hambatan dalam pelaksanaan eksekusi itu sendiri. Setidaknya ada beberapa faktor yang mempengaruhi terhambatnya pelaksanaan putusan TUN antara lain:

---

<sup>218</sup> Keputusan yang dimaksud dalam pasal 3 UU Peradilan TUN adalah keputusan fiktif negatif yaitu ketika Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan TUN. Serta ketika Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu yang ditentukan telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan.

### 1) Faktor Substansi Hukum (Peraturan Perundang-Undangan)

Berbicara mengenai problematika hukum tentu perlu meninjau apakah permasalahan itu dipengaruhi pada kesalahan substansi hukumnya atau tidak. Demikian pula dalam pelaksanaan eksekusi putusan peradilan TUN yang ternyata bila dikaji dari sudut pandang peraturan perundang-undangan masih terdapat beberapa kelemahan yang perlu dibenahi. Paulus Effendie Lotulung pernah berpendapat bahwa masalah eksekusi di berbagai negara, sekalipun diatur dengan berbagai peraturan dan mekanisme, namun tetap tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar menaati isi putusan.<sup>219</sup>

Secara umum Soerjono Soekanto berpendapat bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari segi substansi perundangan dapat disebabkan oleh<sup>220</sup>:

- (a) Tidak diikutinya azas-azas berlakunya undang-undang
- (b) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang
- (c) Ketidakjelasan arti kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran didalam penafsiran serta penerapannya.

---

<sup>219</sup> Paulus Lotulong dalam Nico Utama Handoko dan Anna Erliyana, *Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya*, Jurnal Pakual Law Review Volume 06 Nomor 02, Juli-Desember 2020, Halaman 42-66.

<sup>220</sup> Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan*. Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 12

Pendapat ini disampaikan pula oleh Ismail Rumadhan bahwa dari sisi substansi hukum problem yang ditemukan terkait dengan eksekusi putusan Peradilan TUN adalah sebagai berikut<sup>221</sup>:

- (1) *Asas Hukum yang berlaku*, yakni Pembentukan dan penerapan hukum tidak akan terlepas dari asas-asas hukum yang berlaku dalam suatu sistem hukum mengingat kedudukan asas hukum sendiri sebagaimana disampaikan oleh Paul Scholten diartikan sebagai tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan. Artinya, asas hukum merupakan pikiran dasar yang terdapat dalam sistem hukum yang kemudian dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, putusan hakim dan akan berkenaan pula dengan keputusan individual yang dibuat oleh pejabat.<sup>222</sup> Berkenaan dengan pemaknaan ini, Diseth dan Hoglend berpendapat bahwa asas hukum merupakan tindakan pengamanan terhadap keputusan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.<sup>223</sup>

Berakar dari kedudukan asas dalam sistem hukum tersebut, tentu permasalahan hukum dapat saja dipengaruhi oleh azas hukum yang berlaku. Dalam pelaksanaan eksekusi putusan peradilan TUN, hambatan yang dimaksud tidak terlepas dari pengaruh prinsip pelaksanaan eksekusi yang dianut secara universal salah satunya adalah *asas contrarius actus* yaitu

---

<sup>221</sup> Nico Utama, *Op.Cit.*, hlm. 45.

<sup>222</sup> Paul Scholten dalam Oeripan Notohamidjoyo, 1975, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan: Beberapa Bab Dari Filsafat Hukum*, BPK. Gunung Mulia, Jakarta, hlm. 49.

<sup>223</sup> Diseth dan Hoglend dalam Dewa Gede Atmadja, *Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum*, Jurnal Kertha Wicaksana Volume 12 Nomor 2, 2018, hlm. 145.



pencabutan atau perubahan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat itu sendiri (asas *contrarius actus*). Landasan hukum yang mengatur asas ini adalah pasal 33 ayat (3) Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang menyatakan:

*“Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh:*

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau*
- b. Atasan Badan dan/atau Atasan Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif.”*

Pemberlakuan azas ini kemudian diartikan oleh pemerintah sebagai tergugat untuk menunda atau bahkan tidak melaksanakan pencabutan keputusan yang diperintahkan pengadilan dengan anggapan bahwa tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk melakukan pencabutan keputusan TUN kecuali pemerintah itu sendiri. Akibatnya, pandangan ini mengakibatkan kebuntuan terhadap pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan, sementara atasannya sendiripun tidak dapat berbuat apa-apa kecuali menganjurkan tergugat untuk melaksanakan putusan kalau ia menghendaki.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Nico Utama, *Op.Cit.*, hlm. 45.

Padahal seharusnya asas ini terbantahkan bila dibenturkan dengan konsep check and balances yang ditujukan untuk membatasi kekuasaan agar terhindar dari kesewenang-wenangan dengan menghadirkan lembaga yudikatif khususnya dalam hal ini peradilan TUN yang dalam trias politica Montesquie yang memang ditujukan untuk melakukan pengawasan termasuk dalam wujud membatalkan norma.<sup>225</sup>

(2) *Mekanisme Eksekusi dalam UU PTUN, yakni Permasalahan yuridis selanjutnya berkaitan dengan bagaimana rumusan norma dalam UU PTUN itu sendiri. Secara yuridis, kekaburan norma hukum (absure norm) dalam peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan hambatan dan stagnasi pemerintahan bahkan dapat menjadi faktor timbulnya sengketa antara rakyat dengan pemerintah serta tidak adanya jaminan kepastian perlindungan hukum. Dapat dikatakan bahwa kepastian norma hukum adalah faktor utama terpenuhinya jaminan kepastian perlindungan hukum bagi warga masyarakat dan pemerintah.*<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> Penerapan konsep trias politica ini juga kerap menjadi landasan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguatkan kedudukan lembaga yudikatif sebagai lembaga yang berwenang membatalkan norma termasuk dalam hal ini keputusan-keputusan dalam ranah hukum administrasi yang dikeluarkan oleh pejabat publik. Dalam putusan MK nomor 137/PUU-XIII/2015 pada pertimbangannya, MK mendudukan posisi lembaga peradilan sebagai lembaga yang kewenangannya adalah menguji dan mengadili. Selain mengacu pada konsep trias politica, bila merujuk pada sejarah pembentukan Peradilan TUN di Indonesia dalam penjelasan umum UU PTUN pun dikatakan bahwa PTUN lahir mengingat peran positif aktif Pemerintah dalam kehidupan masyarakat, dimana perlu langkah untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat.

<sup>226</sup> E Fernando M Manulang dalam Bambang Arwanto, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat akibat Tindakan Faktual Pemerintah*, Jurnal Yuridika: Volume 31 No 3, September 2016, hlm. 362.

Arifin Marpaung melihat kendala eksekusi terkait pula dengan persoalan antar waktu sebagai akibat adanya perubahan sistem pelaksanaan putusan dari sistem sukarela dan hierarkhi jabatan menjadi sistem upaya paksa. Persoalan ini timbul disebabkan tidak adanya ketentuan peralihan yang mengatur acaranya.<sup>227</sup>

Bila dikaji dari mekanisme eksekusi putusan Peradilan TUN yang dituangkan dalam UU PTUN maka dapat terlihat permasalahan yuridis dimana tidak terdapat ketentuan yang sangat memaksa pejabat TUN untuk menjalankan putusan Peradilan TUN. Bila ditelaah, ada 4 hal yang menjadi konsekuensi bagi pejabat TUN bila tidak menjalankan putusan Peradilan TUN :

- 1) Dapat dikenakan uang paksa;

Konsep uang paksa ini sebenarnya adalah kewajiban membayar sejumlah uang tertentu atas keterlambatan pelaksanaan eksekusi putusan TUN yang dikenakan terhadap badan dan/atau pejabat pemerintahan baik sebagai jabatannya atau sebagai pribadi dalam kapasitas sebagai pribadinya. Hal ini ditujukan untuk memaksa badan dan/atau pejabat pemerintahan agar mematuhi putusan dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan putusan PTUN.<sup>228</sup> Meskipun UU PTUN mengatur mengenai pengenaan uang

---

<sup>227</sup> Arifin Marpaung, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Paksa*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2010, hlm. 7.

<sup>228</sup> R. Soegijatno Tjakranegara, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 18.

paksa dan menghendaki pengenaan uang paksa ini diatur dalam peraturan lebih lanjut, faktanya hingga saat ini belum ada satu pun peraturan lebih lanjut yang mengatur mengenai pelaksanaan uang paksa. Perlu diingat kembali, bahwa UU PTUN telah mengalami 2 kali perubahan yaitu pada tahun 2004 dan tahun 2009. Namun hingga saat ini peraturan lebih lanjut mengenai kewajiban membayar oleh pemerintah hanya berkaitan dengan ganti rugi dan ketentuan itu pun hanya terdapat 1 peraturan yang mengatur menyinggung keberadaan ganti rugi atau uang paksa ini yaitu dalam Peraturan Pemerintah nomor 43 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Keuangan RI No. 1129/KM.01/1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi.

Perlu diketahui bahwa uang paksa dan ganti rugi adalah 2 hal yang berbeda. Merujuk pada UU PTUN, ganti rugi yang diatur pada pasal 97 ayat (10) dan pasal 120 UU PTUN dituangkan dalam putusan pengadilan beserta dengan kewajiban yang harus diikuti oleh pejabat TUN. Mengenai ganti rugi ini, memang betul bahwa sudah terdapat besaran ganti kerugian, serta tanggung jawab ini dibebankan kepada siapa meskipun norma hukum mengenai hal ini pun masih kabur sehingga menyebabkan pembayarannya pun dapat tertunda. Namun mengenai ganti rugi berbeda dengan uang paksa. Uang paksa yang dimaksud dalam pasal 116 ayat (4) UU PTUN dikenakan setelah keluarnya putusan yaitu ketika pejabat atau badan

TUN tidak melaksanakan isi putusan Peradilan TUN yaitu sebagai upaya paksa. Artinya uang paksa ini sebenarnya adalah salah satu kunci yang diharapkan mampu membuat pelaksanaan putusan TUN dapat berjalan secara efektif. Maka, ketika besaran dan mekanisme ganti kerugian saja dapat diatur dalam peraturan lebih lanjut, maka seharusnya keberadaan uang paksa ini lebih penting lagi untuk diatur dalam peraturan lebih lanjut yaitu mengenai besaran uang paksa, mekanisme penetapan uang paksa yakni berkenaan dengan siapa yang menetapkan, dinyatakan dalam bentuk apa, siapa yang bertanggungjawab membayar uang paksa ini apakah dikenakan secara individual bagi pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan TUN itu atau merupakan tanggung jawab negara yang dimasukkan dalam APBN/APBD ataukah anggaran badan, termasuk jangka waktu pembayaran uang paksa ini.

Bila dilakukan perbandingan terhadap negara lain, Indonesia dapat berkaca pada pelaksanaan eksekusi putusan pada negara lain misalnya pada Prancis dan Belanda. Frank Esparraga memaparkan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan administrasi di negara-negara tersebut tidak mengalami kendala yang berarti, disebabkan pada umumnya otoritas publik melaksanakan putusan pengadilan. Kendati ketaatan pejabat publik terhadap putusan pengadilan terbilang tinggi, jarang putusan pengadilan tidak dipatuhi, namun jika otoritas yang terkait masih enggan melaksanakan putusan

pengadilan, kerangka penyelesaian sengketa administrasi disana menawarkan beberapa prosedur agar putusan ditindaklanjuti oleh pihak yang terkait seperti pengenaan denda atau dimungkinkannya gugatan ganti rugi ke peradilan umum.

Di negara Prancis, diterapkan *astreinte* dimana pihak yang berwenang dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan apabila dalam jangka waktu tertentu pihak tergugat tidak melaksanakan eksekusi putusan TUN. Selain itu dikenal pula mekanisme control dari D'Etat: Section des etats et des affaires dimana pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan akan dikenakan sanksi atau teguran dari lembaga pengawas tersebut. Dan mekanisme ini terbukti berhasil efektif memaksa pejabat TUN di Prancis untuk melaksanakan putusan pengadilan. Faktanya, pada tahun 2003 dari 11.000 putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, hanya 183 putusan yang bermasalah (sebelumnya tidak dilaksanakan).<sup>229</sup>

Penerapan mekanisme serupa juga berhasil diterapkan di negara Belanda. P. J. J. van Bureen memaparkan bahwa penerapan sanksi uang paksa ini merupakan mekanisme yang paling ampuh dalam memaksa pejabat TUN untuk melaksanakan putusan TUN. Mekanisme yang diterapkan di Belanda adalah, masyarakat dapat

---

<sup>229</sup> Lintong O Siahaan, 2007, *Eksekusi Putusan di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Amandemen*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, hlm. 3

melaporkan kepada pengadilan apabila putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh pejabat TUN, kemudian pengadilan akan memproses laporan tersebut dan mengeluarkan teguran atau peringatan. Bila dalam jangka waktu tertentu putusan tetap tidak dilaksanakan, maka pengadilan menjatuhkan uang paksa yang besarnya dapat bertambah setiap hari selama putusan tersebut tidak dilaksanakan. Selanjutnya di Belanda juga diterapkan pemberitaan di media massa yang sangat efektif pula untuk memberi tekanan kepada pejabat TUN itu agar segera melaksanakan putusan pengadilan.<sup>230</sup>

Kemudian mengenai siapa yang bertanggungjawab membayarkan uang paksa ini, Lintong O Siahaan mengemukakan ada 2 teori yang dapat dijadikan landasan dalam penentuannya yaitu *la foute privee* (kesalahan pribadi) dan *la foute fonctionnaire* (kesalahan jabatan). Dalam teori *la foute privee* dinyatakan bahwa apabila kesalahan dilakukan oleh pejabat merupakan kesalahan pribadi bahkan kesalahan yang sengaja dilakukan, maka pertanggungjawabannya pun pribadi. Sehingga kerugian yang ditimbulkan oleh pejabat itu menjadi tanggung jawab pejabat itu sendiri dan dikenakan kepadanya secara pribadi. Namun demikian apabila kesalahan tersebut terjadi dalam rangka pelaksanaan pelayanan public maka kesalahan tersebut adalah tanggung jawab

---

<sup>230</sup> *Loc.cit.*,

jabatan dalam hal ini negara lah yang harus bertanggung jawab dan pembayaran ganti rugi dapat masuk dalam kas negara.<sup>231</sup>

Mengenai pengenaan uang paksa, maka akan lebih tepat bila dikenakan langsung secara pribadi kepada pejabat. Karena bila mengacu pada mekanisme eksekusi putusan TUN dalam pasal 116 UU PTUN, sebenarnya uang paksa bukanlah upaya utama yang dilakukan ketika eksekusi tidak dilaksanakan melainkan sudah ada teguran terlebih dahulu. Terutama terhadap BPN yang bila mengacu pada Perkaban RI No.3 Tahun 2011 yakni pada pasal 50, sebenarnya sudah ada kewajiban dari BPN untuk melaksanakan isi putusan peradilan TUN. Artinya ketika hal ini tidak dilaksanakan, maka mutlak ini adalah kelalaian si pejabat TUN secara pribadi. Sehingga kesalahannya bukan lagi kesalahan jabatan melainkan merupakan kesalahan pribadi dan efek jera dan memaksa akan lebih terwujud apabila hal ini dikenakan sebagai pertanggungjawaban pejabat secara pribadi.

2) Dapat dikenakan sanksi administratif;

Substansi dari UU PTUN mempunyai kecenderungan lebih memihak kepada pemerintah. Hal ini terlihat khususnya yang berkaitan dengan putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan penggugat dan eksekusi terhadap putusan terhadap Tergugat sebagai

---

<sup>231</sup> *Ibid.*, hlm. 23



pihak yang kalah sangat ringan, bahkan tidak mempunyai efek/sanksi langsung terhadap tergugat/jabatannya. Pasal-pasal atau ketentuan-ketentuan tersebut mempunyai kecondongan lebih berpihak/lebih melindungi kepada Tergugat (badan/pejabat TUN). Padahal seharusnya hukum sebagai suatu sistem harus mempunyai komponen substansi yang mempunyai/membawa nilai keadilan, obyektif, tidak berpihak, bebas kepentingan dan sebagainya.<sup>232</sup> Pasal 116 (4) memang sudah menyebutkan mengenai sanksi administratif yang dapat dikenakan pada pejabat TUN. Namun hingga saat ini pun belum terdapat mekanisme pelaksanaan sanksi administrasi yang meliputi macam dan jenis sanksi seperti apa yang dapat diterapkan, peraturan dasar tentang sanksi administrasi mana yang dapat dipergunakan sebagai acuan, bentuk mekanisme dan tata cara penerapan sanksi administratif yang bagaimana yang dapat digunakan.<sup>233</sup>

Berkaitan dengan mengapa dua sanksi ini perlu dipertegas dalam mekanisme pelaksanaan putusan peradilan TUN, maka kita harus kembali lagi kepada pendefinisian hukum itu sendiri. Menurut Utrecht hukum merupakan himpunan petunjuk hidup yang berisi perintah-perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam

---

<sup>232</sup> Woro Trilassiwi, Penegakan Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, *Jurnal Wacana Hukum* Vol.VIII no. 1, April 2009, hlm. 74-78

<sup>233</sup> Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Penerbit Salemba Humanika, Jakarta, hlm. 139.

sesuatu masyarakat dan harus ditaati oleh anggota masyarakat itu. Oleh karena itu, pelanggaran petunjuk tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah terhadap masyarakat itu.<sup>234</sup>

Pendapat lain disampaikan oleh P. Borst bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan bagi kelakuan atau perbuatan manusia di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dan bertujuan agar menimbulkan tata kedamaian atau keadilan.

Kedua pendapat mengenai hukum ini kemudian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan peraturan hukum itu dapat dipaksakan artinya hukum mempunyai daya paksa yang diwujudkan dalam bentuk sanksi, berupa ancaman dengan hukuman terhadap si pelanggar atau merupakan gantirugi bagi yang menderita. Sanksi hukum ini bersifat memaksa dan bereaksi terhadap peristiwa yang dianggap merugikan masyarakat akibat adanya pelanggaran hukum. Dengan cara memaksa, maka suatu penderitaan dikenakan terhadap seseorang dengan paksa walaupun yang bersangkutan tidak menghendakinya. Tanpa adanya sanksi yang memaksa, maka peraturan hukum kehilangan daya paksa dan tidak dapat berjalan secara efektif dalam pelaksanaannya yang mengakibatkan ketidakpastian hukum pada praktiknya.

---

<sup>234</sup> Utrecht dalam Soerjono Soekanto, 1985, *Teori Yang Murni Tentang Hukum*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 40

Dengan tidak adanya kepastian hukum, maka eksekusi di PTUN atas perkara pertanahan yang telah berkekuatan hukum tetap bersifat mengambang, seperti air mengalir yang tidak terbandung dan tidak tentu arah. Kondisi yang demikian, bertentangan dengan prinsip litis finiri oportet yang menghendaki setiap perkara harus terdapat akhirnya karena tujuan dari dibawanya perkara ke pengadilan tentu untuk mendapat penyelesaian. Sementara ketika putusan itu sendiri tidak mampu terwujudkan, artinya hal ini hanya sia-sisa dilaksanakan serta tidak mewujudkan adanya kepastian hukum dan keadilan yang dibutuhkan oleh masyarakat.<sup>235</sup>

Kurang efektifnya eksekusi putusan Peradilan TUN menunjukkan adanya kesalahan dalam sistem peradilan administrasi, dan telah menimbulkan permasalahan baru karena menunjukkan keberadaan PTUN belum dapat memberi keadilan sepenuhnya bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Keadaan ini tentu saja merupakan halangan untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

- 3) Diumumkan melalui media massa, dan Mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan

---

<sup>235</sup> Yosef Rama, Eksekusi Putusan Pengadilan atas Perkara Pertanahan yang telah Berkekuatan Hukum Tetap, *Jurnal Borneo Law Review* Vol. 2 Issue. 2 Tahun 2018, hlm 135-139

kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

## 2) Faktor Struktur Hukum (Penegak Hukum, Sarana/Prasarana)

Lawrence M Friedman merumuskan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi berjalan tidaknya suatu sistem hukum adalah struktur hukum itu sendiri. Pendapat ini berkaitan dengan adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” yang berarti bahwa meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Dengan kata lain peraturan perundang-undangan (substansi hukum) sebaik apapun bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum.<sup>236</sup> Dalam kaitannya dengan pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan TUN, tentu struktur hukum memegang peran yang sangat esensial mengingat sifat dari putusan Peradilan TUN yang mengembalikan pelaksanaannya kepada pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan TUN tersebut. Sifat eksekusi putusan dalam hukum acara TUN terkhusus dalam perkara pertanahan sangat tergantung dari kesadaran hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan sendiri, berbeda dengan sifat eksekusi di peradilan umum

---

<sup>236</sup> Lawrence M Friedman dalam Slamet Tri Wahyudi, Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 2 Juli 2012,

terutama dalam pelaksanaan putusan perkara perdata yang mengenal eksekusi riil, sedangkan di dalam Peradilan TUN tidak dikenal eksekusi putusan secara riil melainkan pelaksanaan putusan yang dilakukan secara administratif dimana tergugat sendiri yang dibebani kewajiban untuk melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).<sup>237</sup> Hal ini berbeda dengan hukum acara perdata dimana fungsi pengadilannya adalah sebagai pelaksana terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hukum acara TUN, fungsi ketua pengadilan hanya melaksanakan fungsi pengawasan (*toezicht functie*).<sup>238</sup>

Hambatan lainnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan peradilan TUN berkaitan dengan struktur ini diakibatkan juga oleh kurangnya pemahaman pejabat mengenai teknis penanganan perkara seperti misalnya pemahaman mengenai kriteria-kriteria putusan yang dapat dieksekusi. Selain itu hambatan juga dapat terjadi dari hakim sendiri yang kerap tidak memasukkan unsur penting dalam amar putusannya yang justru diperlukan dalam eksekusi, atau dapat pula karena tidak jelasnya pertimbangan dan amar putusan dalam memberi kewajiban atau perintah bagi tergugat untuk menerbitkan keputusan yang baru tanpa mempertimbangkan sebelumnya apakah penggugat telah memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk digunakan tergugat dasar menerbitkan keputusan.<sup>239</sup> Padahal mencantumkan perintah setegas-tegasnya

---

<sup>237</sup> Indroharto, 1983, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 389

<sup>238</sup> Arifin Marpaung, *Op.cit.*, hlm.7

<sup>239</sup> Nico Utama, *Op.cit.*, hlm. 45.

merupakan hal yang perlu dilakukan mengingat dalam hukum acara TUN hakim memiliki kewenangan yang terbatas dimana ia tidak boleh melakukan eksekusi, misalnya mengambil alih tugas pejabat atau badan TUN dalam ranahnya di bidang eksekutif untuk menerbitkan atau mencabut keputusan yang dimaksud dalam amar putusan. Oleh karenanya pencabutannya semata-mata bergantung pada pejabat yang bersangkutan.

Hambatan selanjutnya didasarkan pada ketidakpatuhan Pejabat TUN. Sistem eksekusi secara sukarela yang didasarkan pada kesadaran pejabat TUN menurut Supandi sangat berperan dalam menghambat pelaksanaan putusan pengadilan TUN. Mengenai hal itu disimpulkan bahwa tidak terlaksananya putusan Pengadilan di sebabkan beberapa faktor, antara lain<sup>240</sup>:

- d. Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat.
- e. Kepentingan pejabat.
- f. Adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatannya, di mana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk kepentingan publik, melainkan bertindak untuk kepentingan pribadi.

Di muka telah dijelaskan bahwa dalam hukum acara TUN terdapat penguasaan upaya paksa bagi badan dan/atau pejabat TUN dalam pasal 116 ayat (4) bahwa 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

---

<sup>240</sup> Supandi dalam Nico Utama, *Op.cit.*, hlm. 50.

dan/atau sanksi administratif. Upaya paksa yang terdiri dari uang paksa dan/atau sanksi administratif ini selain bersifat kumulatif maupun pilihan, juga bersifat hukuman tambahan maupun *accessoir*. Memang apabila dikaji permasalahan pelaksanaan isi putusan Peradilan TUN secara *in abstracto* terletak pada norma yang mengaturnya, sedangkan secara *in concreto* disebabkan oleh ketidakpatuhan badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap hukum. Utrecht menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang menjadikan seseorang taat terhadap hukum, yaitu<sup>241</sup>:

- a. Seseorang merasakan bahwa peraturan tersebut dirasakan sebagai hukum serta memiliki kepentingan akan berlakunya peraturan atau aturan hukum tersebut.
- b. Seseorang menerimanya supaya ada rasa ketentraman.
- c. Seseorang memang menghendaknya, sebab pada umumnya orang baru merasakan adanya hukum apabila luas kepentingannya dibatasi oleh peraturan hukum yang ada.
- d. Seseorang mematuhi hukum karena adanya paksaan (sanksi) sosial. Seseorang biasanya akan merasa malu atau khawatir dituduh sebagai orang yang asosiasi apabila orang melanggar hukum.

Pendapat lain lagi disampaikan oleh Robert Biersted bahwa ada beberapa faktor kepatuhan seseorang terhadap hukum, yakni<sup>242</sup>:

---

<sup>241</sup> Woro Trilassiwi, *Op.cit.*, hlm. 76

<sup>242</sup> *Loc.cit.*,

- a. *Indoctrination* (penanaman kepatuhan secara sengaja) yaitu sebuah peraturan hukum itu menjadi sebuah doktrin yang ditanam secara sengaja kepada masyarakat. Hal ini dilakukan agar penerapan hukum itu merata sampai keseluruhan lapisan masyarakat, sehingga kepatuhan hukum yang diinginkan dapat terwujud.
- b. *Habituation* (pembiasaan perilaku) yaitu seseorang akan mematuhi peraturan hukum itu karena rutinitas yang mereka lakukan.
- c. *Utility* (pemanfaatan dari kaidah yang dipatuhi) yaitu seseorang mematuhi peraturan hukum itu karena dapat memanfaatkan secara substansif dari peraturan itu.
- d. *Group Identification* (mengidentifikasi dalam kelompok tertentu) yaitu seseorang akan mematuhi hukum ketika melihat atau mengacu pada kelompok yang telah melaksanakan.

Ketaatan terhadap hukum juga dipengaruhi oleh pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berkaitan, dari 2 pendapat mengenai kepatuhan ini terlihat bahwa keberadaan substansi hukum dan struktur hukum adalah 2 hal yang berkaitan satu sama lainnya meski substansi hukum sudah baik namun kualitas penegak hukum rendah maka akan menimbulkan masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah pun ada, bila merujuk pada pendapat Utrecht dan Biersted tersebut, maka daya paksa adalah hal yang mempengaruhi kepatuhan seseorang dalam hal ini termasuk pejabat atau badan TUN itu sendiri. Fakta empiris yang ditemukan oleh Supandi menunjukkan bahwa



putusan Pengadilan TUN saat ini masih sebatas “macan kertas”, dimana ia menemukan bahwa sebagian besar pejabat TUN di Sumatra Utara yakni sekitar 71,41 persen tidak mematuhi Putusan PTUN Medan.<sup>243</sup> Pendapat dan fakta empiris ini menunjukkan bahwa dalam hal ini ketaatan Pejabat TUN dalam eksekusi putusan Peradilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dipengaruhi oleh kontrol atau pengawasan yang dilakukan oleh Peradilan TUN yang oleh karena itu penting adanya untuk memperkuat substansi hukum serta menanamkan pula kesadaran hukum kepada pejabat atau badan TUN.

Upaya mengefektifkan eksekusi putusan TUN dalam bidang pertanahan harus diawali dengan kesadaran pejabat BPN dalam menjalani amanat Perkaban RI No.3 Tahun 2011 yakni pada pasal 50 bahwa BPN memiliki peran penanganan perkara pertanahan meliputi kegiatan berperkara dalam proses perdata atau tata usaha negara yang melibatkan BPN RI sebagai pihak dan tindak lanjut atas putusan pengadilan terhadap perkara pertanahan. Peranan ini meliputi kegiatan penanganan atas tindak lanjut atau pelaksanaan dari putusan lembaga peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Permasalahan norma hukum eksekusi di PTUN, terkait dengan substansi atau isi pengaturannya (*legal substance*) yang telah di bahas di muka adalah untuk mencermati apakah sudah sesuai dengan asas atau teori hukum yang ada, serta mencermati rumusan norma agar ketentuan tersebut dapat efektif keberlakuannya. Namun dalam ranah struktur hukum (*legal structure*)

---

<sup>243</sup> Supandi meneliti 180 putusan PTUN Medan (dari 2000 putusan sejak periode 1991-2003) yang memiliki kekuatan hukum tetap dan nilai eksekusi. Dari jumlah tersebut hanya sekitar 20,59 persen putusan yang dilaksanakan oleh pejabat yang tergugat

penyebab tidak dilaksanakannya eksekusi PTUN dapat dikarenakan kewenangan struktur hukum yang tidak jelas dari segi norma atau juga dikarenakan keengganan si badan dan/atau pejabat pemerintahan sendiri yang tidak melaksanakan (*self respect*) maupun karena adanya intervensi atau isi putusan atau bahkan perubahan peraturan yang menjadikan putusan tidak dapat dilaksanakan (dari segi sosial atau budaya hukum). Padahal, kedudukan penegak hukum tidak hanya *mencakup law enforcement* tetapi juga mencakup *peace maintenance*.<sup>244</sup> Penegak hukum sangat berpengaruh terhadap proses penegakan hukum, sebaik apa hukum itu dibuat, jika struktur hukum itu tidak dilandasi oleh mental dan moralitas yang baik maka hukum cenderung disalahgunakan.<sup>245</sup>

Peranan pejabat TUN tentu tidak terlepas dari keberadaan AAUPB yang seharusnya menjadi landasan pejabat TUN dalam menjalankan kewenangannya. Dengan memperhatikan AAUPB praktik penegakan hukum oleh pejabat TUN terutama menyangkut diskresi dan pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum dan erat dengan penilaian pribadi dapat terhindar dari penyelewengan. Mengingat kelemahan penegak hukum biasanya adalah bahwa hukum tidak lagi menjadi acuan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, sehingga yang terjadi lebih pada pengutamakan kebijaksanaan di atas peraturan resmi dan perlindungan konstituensi. Mengacu pada UU Administrasi Pemerintahan sendiri, AAUP meliputi :

---

<sup>244</sup> Soerjono Soekanto, Op.cit., hlm. 13.

<sup>245</sup> Wasis, 2002, hlm. 28

a) Kepastian hukum

Asas kepastian hukum menghendaki dalam negara hukum mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Ateng Syafrudin memaparkan bahwa implementasi asas kepastian hukum mencakup 2 (dua) aspek yaitu aspek hukum yang bersifat materil dan yang bersifat formil. Dalam penerapannya pun ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk mewujudkan asas kepastian hukum ini yaitu<sup>246</sup>:

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghalangi upaya penarikan kembali keputusan ketika harus diubah karena adanya keadaan tertentu.
- 2) Penarikan kembali itu dimungkinkan terjadi apabila terdapat kekeliruan sepanjang diketahui oleh yang bersangkutan.
- 3) Penarikan kembali dimungkinkan bila yang bersangkutan memberikan keterangan yang tidak lengkap atau tidak benar yang menyebabkan terjadinya kekeliruan.
- 4) Penarikan kembali dapat dilakukan bila ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

b) Kemanfaatan

Asas kemanfaat menghendaki beberapa hal yang harus diperhatikan secara seimbang yaitu:

---

<sup>246</sup> Ateng Syafrudin dalam Paulus Lotulong, 1994, *Himpunan Makalah AAUPB*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 62.

- 1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain.
- 2) kepentingan individu dengan masyarakat.
- 3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing.
- 4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain.
- 5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat.
- 6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang
- 7) kepentingan manusia dan ekosistemnya
- 8) kepentingan pria dan wanita.

c) Ketidakberpihakan

Penjelasan umum UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa asas ketidakberpihakan merupakan asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

Ateng Syarifudin mengungkapkan bahwa dalam mewujudkan asas ini, pejabat TUN setidaknya harus berupaya untuk menyeimbangkan<sup>247</sup>:

- 1) Keseimbangan antar individu.
- 2) Keseimbangan dengan kepentingan antara individu dan masyarakat.

---

<sup>247</sup> Ibid., hlm. 67

- 3) Keseimbangan kepentingan antara pemerintah dan warga negara
- 4) Keseimbangan antara generasi yang sekarang dengan generasi yang akan datang.
- 5) Keseimbangan antara manusia dengan ekosistem.

Indroharto berpendapat bahwa asas ketidakberpihakan atau persamaan perlakuan dan asas kepastian adalah asas paling fundamental yang berakar dalam kesadaran hukum yang bersifat umum.<sup>248</sup>

d) Kecermatan

Asas ini mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e) Tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas ini disebut juga asas *detournement de pouvoir*. Asas ini mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Philipus M. Hadjon

---

<sup>248</sup> Indriyanto dalam *Ibid.*, hlm. 163

berpendapat bahwa asas ini merupakan konsekuensi logis dalam penyelenggaraan negara hukum.

f) Keterbukaan

Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas keterbukaan memiliki fungsi-fungsi penting yaitu:

- 1) Fungsi partisipasi, yaitu membuka kesempatan partisipasi dari masyarakat secara umum dalam proses pemerintahan yang mandiri.
- 2) Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan, di satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan, di sisi lain sebagai alat pengawasan dari masyarakat.
- 3) Fungsi kepastian hukum, keputusan-keputusan penguasa tertentu yang menyangkut kedudukan hukum masyarakat.
- 4) Fungsi hak dasar yaitu keterbukaan dapat mengajukan menggunakan hak dasar seperti hak menyatakan pendapat, hak memilih.

g) Kepentingan umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h) Pelayanan yang baik.

Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila pejabat TUN tidak menaati putusan pengadilan TUN, justru hal ini tidak mewujudkan asas kepastian hukum yang seharusnya menjadi landasan pejabat itu dalam membuat suatu keputusan. Justru dalam hal ini malah terjadi adanya dualisme yang menyebabkan kebingungan bagi masyarakat yang berkaitan mengenai hal mana yang menjadi hukumnya. Dalam kasus Putusan PTUN Banjarmasin dengan Nomor Pokok Nomor : 1/P/FP/2017/PTUN.BJM ini misalnya. PTUN Banjarmasin dalam hal ini sudah memutuskan agar BPN melakukan pemecahan sertifikat dan Putusan PTUN Banjarmasin dengan Nomor Pokok Nomor : 18 PK/TUN/2019 Tanggal 28 Februari 2019 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 103/B/2015/PT.TUN.JKT Tanggal 01 Juli 2015 Jo. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin Nomor 19/G/2014/PTUN.BJM Tanggal 02 Februari 2015 dalam hal ini sudah memutuskan agar BPN melakukan pembatalan keputusan Tata Usaha Negara berupa beberapa Sertipikat Hak Miik. Artinya hal ini sudah membentuk hukum baru bagi masyarakat yang terkait, namun di sisi lain ketika isi putusan ini tidak dilaksanakan oleh BPN, maka bila mengacu pada UU Administrasi Pemerintahan, diamnya pejabat publik berarti pejabat itu sudah mengeluarkan keputusan penolakan (asas fiktif negatif). Maka jelas

dapat disimpulkan bahwa ketika pejabat TUN tidak melaksanakan putusan peradilan TUN, maka hal ini sudah melanggar asas kepastian hukum yang diamanatkan oleh UU Administrasi Pemerintahan.

Selain melanggar asas kepastian dalam AAUPB, tidak dilaksanakannya putusan pengadilan TUN juga menciderai asas kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, serta pelayanan yang baik. Mengenai asas kemanfaatan dan ketidakberpihakan sudah dijelaskan bahwa pejabat TUN harus memperhatikan kepentingan-kepentingan secara seimbang. Sementara dengan tidak dilaksanakannya putusan peradilan TUN, maka jelas hal ini hanya memperpanjang kerugian yang dialami masyarakat yang berkaitan dengan putusan TUN tersebut dengan kata lain tidak melindungi kepentingan masyarakat yang dirugikan itu secara seimbang. Sementara dikatakan juga melanggar asas kecermatan karena dengan tidak melaksanakan putusan peradilan TUN, artinya pemerintah telah lalai dalam menjalankan kewenangannya mengingat asas ini menghendaki keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Putusan peradilan TUN yang memiliki kekuatan hukum tetap tentu harus dijadikan informasi yang melandasi keputusan dan/atau tindakan selanjutnya yang dilakukan pemerintah. Maka



konsekuensi logis dari hal ini adalah pemerintah wajib menjalankan putusan TUN tersebut.

Berkaitan dengan asas pelayanan publik yang baik, hal ini juga akan tercederai ketika putusan TUN tidak dilaksanakan karena jelas selain memperpanjang kerugian yang dialami masyarakat, tidak dilaksanakannya putusan TUN merupakan bentuk pengingkaran dari keadilan dan hukum itu sendiri. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak dapat menerima manfaat yang seharusnya menjadi tujuan dari pelayanan public dan merupakan hak mendasar yang dimiliki oleh masyarakat.

Tidak terlaksananya putusan peradilan TUN juga merupakan bentuk pencideraan terhadap hakikat lembaga peradilan itu sendiri. Dalam konsep negara hukum badan peradilan merupakan sub sistem hukum yang paling kentara sekaligus, menjadi wujud nyata bekerjanya hukum.<sup>249</sup> Hal ini dikarenakan lembaga peradilan yang tumbuh sebagai suatu lambang bekerjanya hukum, muncul sebagai bagian dari konsekuensi hukum moderen, yang menuntut birokrasi dan kejelasan dan kemantapan sistem. Untuk itu lembaga peradilan juga dituntut untuk melaksanakan sistem secara teratur dan terukur, hal ini berarti pula peradilan harus disusun dalam sistem yang terdiri sub sistem normatif yang mantap.

---

<sup>249</sup> Yos Johan Utama, Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administasi Negara, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007, hlm. 34.

Perlu diingat pula bahwa tujuan dari Peradilan TUN sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UU PTUN adalah dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan TUN. Artinya PTUN ditujukan untuk memproses perkara yang ada, untuk mendapatkan putusan yang adil serta melindungi rakyat dari tindakan sewenang-wenang badan atau pejabat publik. Tidak ditindaklanjutnya putusan Peradilan TUN berarti mengingkari kehadiran lembaga peradilan dan menjatuhkan marwah lembaga peradilan di Indonesia. Tindakan ini dapat dikategorikan sebagai penghinaan terhadap pengadilan atau disebut pula sebagai *contempt of court*. Mengapa demikian? Bila mengacu pada definisi *contempt of court* sendiri, Black's Law Dictionary mengartikannya sebagai<sup>250</sup>:

*“An act which is calculated to embarrass, hinder or obstruct court in administration of justice or which is calculated to lessen its authority or its dignity. Committed by a person who does any act in willful contravention of its authority or its dignity, or tending to impede or frustrate the administration of justice or by one who, being under the the court's authority as a party to a proceeding there in, willfully disobeys its lawful orders or fails to comply with an undertaking which he has given”*

---

<sup>250</sup> Henry Campbell, 1968, *Black's Law Dictionary: Revised Fourth edition*, West Publishing CO, St. Paul, hlm. 368.

Definisi ini menunjukkan bahwa penghinaan yang dimaksud tidak hanya terhadap pengadilan semata melainkan terhadap keadilan itu sendiri. Untuk mencapai struktur hukum yang memadai dalam upaya mengefektifkan pelaksanaan putusan peradilan TUN, ada beberapa cara yang setidaknya bisa diupayakan. Misalnya dari segi hakim, dengan menjalankan asas hakim aktif dalam hukum acara TUN. Hukum acara TUN sebenarnya memberlakukan asas yang hamper menyerupai asas dalam hukum acara perdata, yang menjadi pembeda adalah sifat hakim dalam hukum acara TUN adalah aktif sementara hukum acara perdata bersifat pasif. Sifat aktif hakim dalam Peradilan TUN ini adalah bertujuan untuk mencari kebenaran materiil. Bahkan dalam UU PTUN hakim diberikan kewenangan lebih untuk menghadirkan tergugat sendiri/saksi dalam persidangan, dapat mengajukan eksepsi mengenai kewenangan pengadilan, menentukan alat bukti dan beban pembuktian bahkan pengetahuan hakim merupakan salah satu dari alat bukti itu sendiri. Sifat aktif hakim ini jika diterapkan dengan baik sangat efektif dalam menentukan kebenaran materiil.

Hal lain yang dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan putusan TUN ini berkaitan pula dengan tipe birokrasi di Indonesia. Dalam teori tipe birokrasi Philippe Nonet dan Philip Selznick terdapat tiga tipe organisasi formal, bahwa kondisi tertentu dari suatu sistem akan melahirkan kekuatan yang mendorong dihasilkannya perubahan tertentu.

Model perkembangan birokrasi ini berguna apabila berhasil mengidentifikasi kekuatan yang mendorong dihasilkannya identifikasi tekanan, masalah, peluang, harapan dan bentuk adaptasi yang muncul secara khas. Adapun tipe organisasi formal tersebut terdiri dari tiga tipe yang setiap tipe birokrasi ini memiliki ciri mereka masing-masing yaitu<sup>251</sup>:

a. Pra Birokratik

- 1) Memiliki tujuan yang partikularistik, tercampur aduk antara kepentingan pribadi dan tanggung jawab publik.
- 2) Memiliki otoritas yang tradisional, karismatik, tidak terstruktur
- 3) Peraturan yang tidak sistematis
- 4) Pembuatan keputusan Bersifat ad hoc; tunduk pada kemauan satu orang dan tindakan-tindakan tidak terkontrol yang dilakukan oleh bawahan.
- 5) Sistem karier Tidak stabil, tidak profesional, jabatan bisa diperjualbelikan atau sebagai pendapatan sampingan bagi kaum elit.

b. Birokratik,

- a. Tujuan eksplisit, pasti, publik; teridentifikasi dengan yurisdiksi yang ditetapkan.
- b. Memiliki otoritas yang mana bidang-bidang kompetensi terbagi

---

<sup>251</sup> Loc.cit.,

secara hirarkhis, komunikasi “melalui saluran- saluran”, rasionalitas formal.

- c. Peraturan terkodifikasi, memiliki cetak biru untuk tindakan, fokus pada keteraturan administratif.
  - d. Pembuatan keputusan sistematis, rutin, delegasi terbatas, ada asumsi mengenai lingkungan sosial yang stabil yang terdiri dari unsur-unsur yang sudah diklasifikasikan dan dibuat taat pada peraturan.
  - e. Sistem karier pejabat sebagai profesional penuh waktu yang berkomitmen kepada organisasi; tidak ada konstituensi personal; penunjukan berdasarkan kemampuan; penekanan pada seloritas dan jabatan.
- c. Post Birokratik.
- 1. Memiliki tujuan yang berorientasi nilai dan fleksibel.
  - 2. Memiliki otoritas organisasi tim dan gugus; tugas komunikasi terbuka, difusi otoritas, rasionalitas substantif.
  - 3. Memiliki peraturan yang subordinat terhadap tujuan penolakan terhadap keterikatan pada peraturan.
  - 4. Pembuatan keputusan partisipatif, berpusat pada masalah, delegasi luas, ada asumsi mengenai lingkungan dengan tuntutan dan kesempatan yang berubah-ubah.
  - 5. Sistem karir afiliasi rangkap dan temporer, keterlibatan melalui subkontrak. ahli-ahli mempunyai landasan profesional yang

otonom.

Mengacu pada 3 tipe birokrasi yang disampaikan oleh Nonet dan Selznick, tipe birokrasi Indonesia saat ini adalah pra-birokratik. Hal ini turut berpengaruh pada struktur hukum di Indonesia akibat dari peraturan yang tidak sistematis dan otoritas yang tidak terstruktur. Akibatnya ketentuan yang dijadikan dasar penyelenggaraan birokrasi di Indonesia saat ini masih belum mendukung untuk terwujudnya *good governance*.

### 3) Faktor Masyarakat

Disamping ketidakpatuhan Pejabat, Supandi menilai bahwa lemahnya sistem eksekusi yang diatur di dalam UU PTUN menyebabkan masyarakat masih pesimistis terhadap eksistensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>252</sup> Marc Galanter berpendapat bahwa hal ini diakibatkan karena hingga sekarang kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah termasuk di lembaga yudikatif masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit, biaya yang tidak jelas serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli). Di samping itu ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik dimana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya bagi yang memiliki “uang”, dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Keadaan tersebut mirip dengan apa yang dinyatakan oleh Marc Galanter bahwa the “haves” come out ahead, dimana pihak-pihak yang memiliki pengaruh kuat

---

<sup>252</sup> Arifin Marpaung, *Op.cit.*, hlm. 7.

terhadap lembaga peradilan akan memiliki akses untuk selalu menang dalam sengketa-sengketa baik yang berkaitan dengan hukum privat maupun publik.<sup>253</sup> Padahal penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat sehingga masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.<sup>254</sup> Ketidakpercayaan masyarakat ini kemudian juga menyebabkan timbulnya ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum sehingga mengakibatkan sulitnya penegakan hukum di tingkat masyarakat. Ada berbagai faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam penegakan hukum ini misalnya<sup>255</sup> faktor ekonomi, faktor sosial budaya, faktor pendidikan dan lain sebagainya.

Umar Dani juga menambahkan bahwa faktor-faktor penyebab para warga masyarakat mematuhi hukum adalah sebagai berikut<sup>256</sup>:

- a) Kepentingan-kepentingan warga masyarakat terlindungi oleh hukum.
- b) Compliance, hukum merupakan suatu harapan untuk menghindarkan diri dari hukuman atau sanksi yang akan mungkin akan dijatuhkan mana kala hukum itu dilanggar.
- c) Identification, orang mematuhi hukum karena identifikasi artinya dia mematuhi hukum bukan nilai sesungguhnya dari kaedah itu, aka tetapi

---

<sup>253</sup> Marc Galanter dalam Maroni, 2018, *Hukum Birokrasi Peradilan Pidana*, Anugerah Utama Raharja, Lampung, hlm. 15.

<sup>254</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 35.

<sup>255</sup> Woro Trilassiwi, *Op.cit.*, hlm. 76

<sup>256</sup> Umar Dani dalam Nurul Hidayah, Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2017, hlm. 44

karena ingin memelihara hubungan dengan warga-warga lainnya yang sekelompok atau dengan pejabat hukum.

- d) Internalizatio, pada faktor ini menjelaskan bahwa orang patuh kepada hukum karena kaedah-kaedah hukum itu ternyata sesuai dengan nilai-nilai yang menjadi perjuangan warga masyarakat.

Bagian terpenting dari budaya hukum adalah kesadaran terhadap hukum yang tercermin dari segala perilaku masyarakat berkaitan dengan norma atau dengan hukum. Budaya hukum dari masyarakat membawa dampak baik langsung karena masyarakat secara sadar bahwa mereka membutuhkan hukum dan hukum itu bertujuan baik dan telah mengatur masyarakat secara baik, benar dan adil, maupun tidak langsung yang disebabkan sifat paksaan, permintaan bahkan rasa takut dengan sanksi yang dijatuhkan kepada masyarakat dalam kepatuhan masyarakat terhadap suatu hukum. Artinya bahwa semakin lemah tingkat kesadaran hukum dalam suatu masyarakat maka semakin lemah pula kepatuhan hukumnya dan begitu pula sebaliknya.

## **B. ANALISIS KELEMAHAN ATAU FAKTOR PENGHAMBAT REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TUN DALAM KERANGKA SISTEM HUKUM SAAT INI.**

Di muka telah disinggung mengenai faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan putusan pengadilan TUN yang didasarkan pada tiga komponen dalam sistem hukum Lawrence M Friedman, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal*



*culture*). Struktur hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem tersebut, diartikan pula sebagai kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur. Substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur. Budaya hukum yaitu sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi pengaruh kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik positif maupun negatif. Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem.<sup>257</sup>

Berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada ketiga komponen tersebut karena ketiganya saling berkaitan satu sama lainnya. Lawrence M Friedman berpendapat bahwa substansi hukum disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan., struktur hukum memegang peran esensial dalam menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik dan budaya hukum juga

---

<sup>257</sup> Esmi Warassih, Op.Cit., hlm. 28.

turut berpengaruh karena bertitik pada sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Bagi Lawrence M Friedman yang mempengaruhi bekerjanya hukum adalah kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.<sup>258</sup>

Selanjutnya Soerjono Soekanto menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu penegakan hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu<sup>259</sup>:

1. Undang-undang dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah.
2. Penegak Hukum yang merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, di samping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka.

Setidaknya terdapat tiga faktor elemen penting yang mempengaruhi kinerja aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas-tugasnya, yaitu:

---

<sup>258</sup> Friedman dalam Slamet Tri Wahyudi, Op.Cit., hlm. 217.

<sup>259</sup> Soerjono Soekanto dalam Ibid., hlm. 219.

- a. Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya.
  - b. Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya.
  - c. Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya.
3. Faktor Sarana dan Fasilitas. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.
  4. Faktor Kebudayaan. Kebudayaan/sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dianut dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari.
  5. Faktor Masyarakat. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sisi tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum

sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum.

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa bekerjanya lembaga penegak hukum pertama-tama memang ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum. Namun untuk mendukung kebutuhan organisasi agar dapat bekerja secara baik, lembaga-lembaga penegak hukum mengembangkan nilai-nilainya sendiri di dalam lingkungan organisasi tersebut sehingga terbentuklah suatu 'kultur penegak hukum'. Keterkaitan antara ketiga faktor yang menghambat pelaksanaan putusan pengadilan TUN dengan teori ini menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi pada substansi dan struktur hukum akan mempengaruhi pula kultur hukum yakni mempengaruhi masyarakat dalam mematuhi hukum dimana kesadaran hukum masyarakat pun cenderung rendah selain akibat ketidaktahuan mengenai hukum itu sendiri. Selain itu pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan TUN kerap terhambat karena kontrol terhadap pelaksanaan putusan pengadilan yang rendah terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan TUN.<sup>260</sup>

Untuk mengefektifkan pelaksanaan putusan Pengadilan TUN, maka dapat berkaca pula dari teori bekerjanya hukum menurut Seidman yang kemudian diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>260</sup> Woro Trilassiw, Op.Cit., hlm. 77.

- 1) *Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan diharapkan bertindak.*
- 2) *Bagaimana pemegang peranan tersebut akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang akan ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lainnya mengenai dirinya*
- 3) *Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.*
- 4) *Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.<sup>261</sup>*

Maka dari pendapat ini hal-hal yang dapat dilakukan antara lain memperbaiki substansi hukum yakni dengan melengkapi peraturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan putusan peradilan TUN. Mengingat setiap peraturan

---

<sup>261</sup> Robert B dan William J dalam Satjipto Rahardjo, 1980, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, hlm. 28.

hukum memberitahu bagaimana seorang pemegang peranan bertindak. Artinya dengan melengkapi peraturan mengenai mekanisme pelaksanaan putusan peradilan TUN dapat menghindari kekosongan hukum dan menjamin kepastian hukum itu sendiri.

Kemudian Seidman juga menerangkan bahwa bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar hukum, sehingga peraturan perundang-undangan tidak akan berjalan sendiri dalam upaya social engineering karena masih ditentukan oleh pelaksana dan pemegang peran dalam hal ini adalah struktur hukum. Selain melengkapi peraturan hukum yang memaksa para penegak hukum untuk patuh, maka diperlukan pula kesadaran (*self respect*) dari para penegak hukum itu sendiri untuk menyesuaikan tindakan yang ia lakukan terhadap AAUPB.

## BAB V

### PEMBAHASAN

#### A. REKONSTRUKSI REGULASI EKSEKUSI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERBASIS KEADILAN DI MASA YANG AKAN DATANG.

Melihat bagaimana rekontruksi regulasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berbasis keadilan dimasa yang akan datang maka penulis berpendapat perlu dipertegas dengan aturan yang diharapkan memiliki upaya paksa terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan suatu keputusan sehingga memberikan keadilan dan kepastian hukum terhadap para pencari keadilan melalui peradilan Tata Usaaha Negara, dan salah satu point penting dalam pengaturan regulasinya adalah memberikan uang paksa (*dwangsom*) dengan besaran minimal sebesar Rp.10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) dan maksimal Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) kepada pejabat Tata Usaha Negara yang tidak menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, selain itu pejabat Tata Usaha Negara yang tidak menjalankan putusan Tata Usaha Negara dapat dikualifikasi sebagai perbuatan *Contempt of Court*, mengutip buku Naskah Akademis Penelitian *Contempt of Court* 2002 terbitan Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, istilah *Contempt of Court* pertama kali ditemukan dalam penjelasan umum UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung butir 4 alinea ke-4 yang berbunyi :

“Selanjutnya untuk dapat lebih menjamin terciptanya suasana yang sebaik-baiknya bagi penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang mengatur penindakan terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan/atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat, dan kehormatan badan peradilan yang dikenal sebagai *Contempt of Court*. Bersamaan dengan introduksi terminologi itu sekaligus juga diberikan definisinya.”

Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa perbuatan tingkah laku, sikap dan ucapan yang dapat merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan lembaga peradilan, sikap-sikap tersebut dapat dikategorikan dan dikualifikasikan sebagai penghinaan terhadap lembaga peradilan atau *Contempt of Court*.

Selanjutnya, perbuatan yang termasuk dalam pengertian penghinaan terhadap pengadilan antara lain.

- a. Berperilaku tercela dan tidak pantas di Pengadilan (*Misbehaving in Court*);
- b. Tidak mentaati perintah-perintah pengadilan (*Disobeying Court Orders*);**
- c. Menyerang integritas dan impartialitas pengadilan (*Scandalising the Court*);
- d. Menghalangi jalannya penyelenggaraan peradilan (*Obstructing Justice*);



e. Perbuatan-perbuatan penghinaan terhadap pengadilan dilakukan dengan cara pemberitahuan/publikasi (*Sub-Judice Rule*);

Kemudian jika melihat beberapa perbandingan pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara di Indonesia dengan negara lain, yaitu :

### 1. Negara Amerika

Pelaksanaan peradilan administrasi negara di Amerika dilakukan dengan cara melakukan penafsiran terhadap suatu aturan pemerintah dengan tidak melibatkan kekuasaan pemerintahan lainnya. Sehingga penafsiran dan keputusan secara total berada di tangan hakim administrasi negara. Namun demikian pelaksanaan peradilan administrasi negara yang bersinggungan dengan berbagai macam penafsiran kebijakan pemerintah yang sulit di pahami, dapat dalam hal yang khusus menggunakan bantuan atau pendapat dari Lembaga eksekutif.<sup>262</sup>

Pelaksanaan peradilan administrasi negara di Amerika sangat bebas dari kekuasaan lainnya, dikarenakan adanya pembagian kekuasaan tata pemerintahan termasuk pengangkatan hakim agung, sehingga peradilan administrasi negara di Amerika benar-benar tidak terpengaruh oleh kekuasaan pemerintah lainnya. Kemudian dalam menjalankan tata peradilan administrasi negara, di Amerika menggunakan jaksa khusus administrasi negara. Adapun putusan yang telah diputus dapat dipaksakan

---

<sup>262</sup> Alfred C. Aman, *Administrative Law in the United States -- Past, Present and Future*, Maurer School of Law: Indiana University, Digital Repository @ Maurer Law, diakses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/232654373.pdf>, pada 12 Juli 2021.

dengan ancaman sanksi administrasi yang tegas berupa pemecatan dan pidana bagi pelanggaran terhadap putusan yang ada. Setiap pejabat terkait yang diputus bersalah dapat pula dipaksakan melalui ancaman pidana dengan mnengenyampingkan kekuasaan administrasi yang dimiliki oleh pejabat tersebut.<sup>263</sup>

## 2. Negara Prancis

Kekhususan sistem Peradilan TUN di Prancis adalah adanya struktur organisasi Peradilan TUN yang berdiri sendiri dan terpisah dari peradilan umum, bahkan tidak termasuk dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Berkaitan dengan sistem peradilan di Prancis, Auby menyatakan bahwa sistem peradilan di Prancis memiliki dua sistem peradilan (dual system of courts), peradilan umum (ordinary courts/the ordre judiciaire) dan peradilan administrasi (administrative courts/ordre administratif). Peradilan umum dibagi dalam peradilan yang memiliki wewenang perdata dan wewenang pidana, kecuali jika melibatkan negara atau pejabat publik atau badan hukum publik sebagai pihak, dalam kasus tersebut Peradilan TUN memiliki wewenang khusus. Struktur Peradilan TUN di Prancis berpuncak pada Conseil d'etat, yang merupakan institusi seperti Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia dalam UUD 1945 (naskah asli), tetapi dengan kewenangan yang amat luas baik di bidang administratif maupun peradilannya. Kesatuan yurisprudensi dalam Hukum

---

<sup>263</sup> *Loc, cit.*

Administrasi Negara di Perancis diperoleh melalui arrest-arrest atau putusan-putusan *Conseil d'etat* di bidang Peradilan TUN.<sup>264</sup>

Sejak 1872 lembaga *Conseil d'etat* sungguh-sungguh menjalankan fungsi sebagai peradilan tata usaha negara dan melalui fungsionarisnya yang berposisi sungguh-sungguh sebagai hakim tata usaha negara memiliki wewenang untuk mengeluarkan putusan peradilan tata usaha negara yang mengikat. Peradilan tersebut telah mengembangkan asas-asas dan peraturan-peraturan hukum yang melaluinya perbuatan-perbuatan tata usaha negara dilakukan pengujian.<sup>265</sup>

Guna menilai pertanggungjawaban negara untuk membayar ganti rugi, yurisprudensi di Perancis telah mengembangkan teori “kesalahan” yang pada prinsipnya membedakan antara kesalahan dinas (*faute de service*) dan kesalahan pribadi pejabat (*faute personnelle*). Di samping itu, juga dilakukan klasifikasi lagi atas kesalahan berat (*faute lourde*) dan kesalahan ringan (*faute legere*). Pertanggungjawaban pemerintah untuk membayar ganti rugi juga telah mengalami perluasan melalui putusan *Conseil d'etat*, yang disebut dengan teori “*responsibilite sans faute*” (pertanggungjawaban tanpa kesalahan). Berdasarkan teori tersebut, sekalipun tidak terdapat unsur kesalahan/kelalaian pada pihak pemerintah/negara, tetapi pemerintah dapat pula dibebani dengan

---

<sup>264</sup> Seerden, Rene dan Frits Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen, Netherlands, 2002, hlm. 75.

<sup>265</sup> Sauveplanne, JG., *Rechtsstelsels in Vogelvlucht – Een Inleiding tot de Privaatrechtsvergeleking*, tweede druk, Kluwer – Deventer, 1981, hlm. 45

kwajiban untuk membayar ganti rugi kepada rakyat /warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif.

Di Prancis karena PTUN bukan peradilan di bawah lembaga yudikatif, maka tidak sepenuhnya terikat pada prinsip-prinsip yudisial, sehingga PTUN tidak hanya menguji validitas formal keputusan, tetapi juga menguji manfaat substansial.<sup>266</sup> Kondisi ini didukung oleh sumberdaya manusia PTUN yang direkrut dari ahli-ahli administrasi negara.

### 3. Negara Belanda

Di Belanda dikenal dua fase proses penyelesaian sengketa yaitu *administrative review* dan *judicial review*. Dua fase inilah yang disebut sebagai Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>267</sup> Namun demikian perkembangan sistem peradilan sangat pesat baik mengenai lembaga peradilan maupun fungsinya, misalnya, *Wet Beroep Administratieve Beschikkingen* (BAB) sebagai salah satu undang-undang di negara Belanda telah diganti dengan *Wet Administratief Rechtspraak en Overheids Beschikkingen* (*wet AROB*). Kemudian pada tahun 1994 *wet AROB* pun diganti dengan *Algemene wet bestuursrecht* (*AWB*) yang berlaku sampai sekarang.<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> M Patrick Frydman, 11th Annual AIJA Tribunals Conference, in Association with the Council of Australian Tribunals, 5-6 June 2008, Watermark Hotel & Spa, Surfers Paradise, Queensland. hlm. 11

<sup>267</sup> Marieke van Hooijdonk dan Peter Eijssvoegel, *Litigation in the Netherlands, Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, Edisi kedua, (Netherland: Wolters Kluwer, 2012), hlm. 153-154

<sup>268</sup> Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, cetakan pertama, (Jakarta: Rajawali Press, 1989), hlm. 18.

Secara historis peradilan tata usaha negara Indonesia, sepenuhnya menjiplak peradilan tata usaha negara Belanda sebagai mana diatur dalam “*Wet AROB*” yang berlaku pada saat itu walaupun setelah beberapa tahun kemudian peradilan *wet AROB* dibubarkan.<sup>269</sup>

Sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Belanda, untuk menghindari kelemahan sumberdaya hakim di pengadilan distrik akan hukum administrasi, sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Belanda dibuat dua tingkatan yaitu penyelesaian pada level administrative review dan level judicial review. Sebelum ke pengadilan ada kewajiban untuk melakukan administrative review di internal, pemerintahan sebagai prasyarat untuk banding ke peradilan distrik, pada saat pengujian di administrative review ini mereka bebas untuk melakukan pengujian baik dari segi *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid*, juga tidak terikat pada prinsip pengujian *ex tunc* bahkan dapat menguji kebijakan.

#### 4. Negara Jepang

Pelaksanaan gugatan administrasi negara di Jepang dapat dilakukan dengan jalan gugatan kelompok yang memiliki kepentingan khusus yang dapat dilakukan melalui gugatan administarasi negara secara murni atau berupa gugatan non administrasi berupa gugatan keperdataan, gugatan secara administrasi *Kokoku-Sosho* sementara gugatan secara

---

<sup>269</sup> Bagir Manan, Prospek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, disampaikan dalam Rapat Koordinasi Nasional MA-RI Dengan Jajaran Peradilan Tata Usaha Negara Se Indonesia Tahun 2008, di Hotel Panghegar Bandung, 14-16 Januari 2008, hlm. 10

perdata disebut dengan *Tojisha-Sosho*. Sementara itu model gugatan kedua ialah melalui jalur masa atau melalui Gerakan rakyat yang berlandaskan pada gugatan atas kepentingan public secara administrasi negara, hal ini disebut dengan *Minshu-Sosho*. Kemudian gugatan terkait pengujian penyimpangan antara jalannya pemerintahan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini disebut dengan *Kikan-Sosho*. Pelaksanaan putusan dari peradilan administrasi secara total juga berada di Mahkamah Agung dan Peradilan Administrasi Negara.<sup>270</sup>

Selain dikenal dua fase penyelesaian sengketa tata usaha negara administrative review dan judicial review. Pada fase administrative review meliputi “keberatan (*bezwaar schrift*) dan/atau banding administratif (*administratief beroep*) di internal pemerintahan. Pada fase judicial review terdapat dua lembaga yang berwenangan yaitu: banding ke *rechtbank* (peradilan distrik/peradilan umum), banding lebih tinggi ke lembaga khusus baik di Prancis maupun di Belanda. Puncak dari sistem peradilan tata usaha negara bukan kepada Mahkamah Agung, tetapi kepada dewan negara (Eksekutif) atau setidaknya ke lembaga yang dikhususkan untuk itu jadi prinsip *rechtsstaat* yang berkarakter administratif sangat menonjol. Di Indonesia PTUN berpuncak ke Mahkamah Agung sebagai lembaga yudisial jadi masih kental nuansa *rule of law* yang berkarakteristik yudisial.

---

<sup>270</sup> Ichiro Ogawa, Judicial Review of Administrative Actions in Japan, *Washington Law Review*, Volume 43, 2017, di akses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/267975773.pdf>, pada 12 Juli 2021.

## 5. Negara Malaysia

Pelaksanaan peradilan administrasi di Malaysia dilakukan dengan mengadopsi sistem hukum Common Law System, dimana peradilan administrasi tidak harus terikat pada aturan tertulis namun juga dapat menggunakan jurisprudensi dan kebiasaan peradilan administrasi negara serta nilai yang hidup di masyarakat dengan keyakinan hakim yang memutus suatu perkara administrasi negara. Peradilan administarasi negara di Malaysia pun diawasi secara langsung oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat. Putusan peradilan administrasi negara pun dilakukan berdasarkan keputusan hakim yang merdeka dari tekanan kekuasaan lainnya.<sup>271</sup>

### **B. REKONSTRUKSI NILAI PELAKSANAAN PUTUSAN TUN BERBASIS PANCASILA.**

Menurut Sudikno Mertokusumo, penemuan hukum merupakan suatu upaya dalam mencari dan menemukan suatu kaidah atau hukum pada berbagai peristiwa yang terjadi di masyarakat. Sementara itu menurut Meuwissen, penemuan hukum adalah proses atau upaya mengkronkretisasikan produk pembentukan hukum. Selanjutnya Meuwissen menyatakan bahwa penemuan hukum juga meliputi proses kegiatan pengambilan kebijakan yuridik kongkret yang secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi suatu situasi di

---

<sup>271</sup> Routledge law in Asia, Administrative Law and Governance in Asia Comparative perspectives, Routledge law in Asia, London And New York, 2009, hlm. 258-261.

masyarakat. Kemudian Meuwissen menambahkan bahwa dalam arti tertentu, penemuan hukum ialah cerminan dari pembentukan hukum.<sup>272</sup>

Keberadaan Pancasila sebagai dasar negara pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terlihat jelas, Hal ini ditunjukkan dengan bunyi dari pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjalankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Hal ini jelas telah melahirkan konsekuensi bahwa di negara Indonesia Hak Asasi Manusia seluruh golongan masyarakat diakui, dihargai, dan

---

<sup>272</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Cahaya Atama Pusaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 48. Lihat juga: Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2018, hlm. 11.



dilindungi. Guna mewujudkan hal itu maka negara Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila yang mana menjadikan hukum sebagai landasannya.

Dengan kata lain bahwa Pancasila merupakan penuntun bagi negara untuk mewujudkan konsep negara hukum yang demokratis, agamais, serta humanis. Kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan *Staatsfundamentalnorm* sekaligus sebagai *rechtsidee* atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa.<sup>273</sup> Adapun tujuan negara yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Sehingga dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia.

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat

---

<sup>273</sup> Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggaraan negara. Lihat: Moh. Mahfud M. D., *op. cit.*, hlm. 17.

Indonesia. Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif.

Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan). Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat *power full* dengan masyarakat marjinal.<sup>274</sup>

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik

---

<sup>274</sup>*Ibid*, hlm. 16.

Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara dan bangsa memiliki kewajiban untuk mewujudkan : Perlindungan segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Memajukan Kesejahteraan umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:<sup>275</sup>

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” negara atau “cita-cita” masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui

---

<sup>275</sup>*Ibid*, hlm. 17.

demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Guna mewujudkan hal tersebut jelas dibutuhkan negara hukum Pancasila.

Menurut Padmo Wahyono negara hukum Pancasila adalah negara hukum yang berakar dari asas kekeluargaan yang dimana kepentingan sosial yang paling utama namun dengan tetap menghargai dan mengakui serta melindungi hak kemanusiaan perorangan. Sejalan dengan pandangan Wahyono tersebut Muhammad Tahir Azhary menambahkan kembali asas kerukunan dalam pemikiran terkait negara hukum Pancasila yang berakar pada asas kekeluargaan. Sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara akan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan kekeluargaan yang mana hal itu membuat kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi satu keastuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara akan mampu terwujud upaya dalam mempertahankan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI.<sup>276</sup>

Kemudian menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:<sup>277</sup>

- a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

---

<sup>276</sup> Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 67-68.

<sup>277</sup> *Ibid*, hlm. 68-69.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Sehingga jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Kaelan menyatakan bahwa:<sup>278</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Kemudian berkaitan dengan tujuan hukum, Sri Endah menyarankan bahwa:<sup>279</sup>

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam

---

<sup>278</sup> Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

<sup>279</sup> Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.

Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sejalan dengan pandangan dari Sri Endah di atas, Notonagoro menyatakan bahwa:<sup>280</sup>

Tolok ukur filsafat praktis hukum nasional Indonesia adalah Pancasila yang merupakan abstraksi dari nilai-nilai luhur masyarakat Indonesia yang didalamnya terkandung cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur baik secara materiil maupun spritual, dan kehidupan masyarakat Indonesia seutuhnya.

Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:<sup>281</sup>

Pembangunan hukum merupakan upaya membangkitkan kembali nilai-nilai yang hidup di masyarakat, untuk kemudian dikaji secara mendalam sebagai bahan penyusunan hukum nasional, jelas merupakan kewajiban dunia akademik. Sungguh suatu hal yang sangat ironik apabila kebanyakan lulusan fakultas hukum lebih banyak memahami dan menguasai nilai-nilai hukum yang hidup dikalangan bangsanya sendiri. Terlebih lagi apabila dia merasa asing bahkan secara tidak sadar telah memusuhi bahkan membunuhnya.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan:<sup>282</sup>

Bahwa pembaharuan hukum pada hakikatnya merupakan upaya reorientasi dan reevaluasi dari nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultur yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan-muatan normatif dan substantif hukum yang dicita-citakan.

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas terlihat jelas bahwa pelaksanaan sanksi pidana juga harus dikenakan secara adil bagi seluruh pelaku kejahatan di berbagai strata sosial, termasuk dalam kasus pertambangan minerba, kerusakan lingkungan tidak hanya disebabkan oleh pelaku pertambangan

---

<sup>280</sup> *Ibid*, hlm. 69.

<sup>281</sup> Barda Nawari Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1984, hlm. 125.

<sup>282</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 32.

semata namun juga diakibatkan oleh pejabat penerbit izin, sehingga pidana seharusnya juga dikenakan juga kepada penerbit izin pertambangan minerba yang bermasalah. Hal ini sejalan dengan nilai keadilan sosial yang mana mengharapkan adanya penegakan hukum yang tidak pandang bulu, kemudian sesuai dengan nilai kemanusiaan diaman hukum yang diberlakukan adalah hukum yang harus mampu melindungi hak-hak setiap manusia dan mengatur mengenai sanksi secara sama antara masyarakat dan pejabat, sehingga keseimbangan sebagaimana dimaksud dalam sila pertama terkait dengan kebutuhan ekologis maupun kebutuhan energi serta kebutuhan akan akses keadilan sosial mampu terwujud tanpa harus dipengaruhi oleh adanya praktek Kolusi, Korupsi dan Nepotisme baik dalam skala perizinan, pelaksanaan pertamabngan minerba, hingga berkaitan dengan penyaluran hasil pertambangan minerba kepada masyarakat. Hal ini sejalan juga dengan amanat dari hukum islam.

Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prisnsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:<sup>283</sup>

- a) Agama;
- b) Akal;
- c) Jiwa;
- d) Harta benda;

---

<sup>283</sup>*Ibid*, hlm. 48.

e) Keturunan.

Kemudian mewujudkan keadilan, keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anantara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.<sup>284</sup>

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya”.<sup>285</sup> Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.<sup>286</sup>

Berdasarkan befbagai macam penjelasan yang ada di atas gterlihat jelas bahwasannya terjadi suatu keterkaitan erat antara tujuan hukum menurut Islam,

---

<sup>284</sup>*Ibid*, hlm. 51.

<sup>285</sup> Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

<sup>286</sup>*Ibid*, hlm. 1072



tujuan hukum pertanahan, dan tujuan hukum dalam konteks tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945. keterkaitan tersebut yaitu keterkaitan dalam hal kesamaan dalam adanya amanat baik pada tujuan hukum menurut Islam, menurut hukum pertanahan, dan hukum nasional bahwa nilai agama dan kemnusiaan serta kedilan perlu diserap dalam politik hukum nasional, dengan kata lain bahwa politik hukum nasional perlu bertumpu pada Pancasila yang merupakan kristalisasi dari amanat-amanat tersebut yang lahir dari budaya dan nilai-nilai masyarakat secara dinamis.

Persoalan ketidak pastian dalam putusan PTUN di Indonesia pada perkembangannya banyak menciderai berbagai aspek kehidupan masyarakat. Parsons menyatakan bahwa dalam sudut pandang sosiologi masyarakat dipandang hidup dalam rangkaian satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Pandangan Parson tersebut dikembangkan dari model perkembangan sistem organisasi yang terdapat dalam biologi dimana teori tersebut berdasar pada asumsi bahwa semua elemen harus berfungsi agar masyarakat dapat menjalankan fungsinya dengan baik.<sup>287</sup>

Sebagai suatu sistem, teori tersebut menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda.

---

<sup>287</sup> Bernard Raho, SVD, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.48.

Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya membahas mengenai dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.<sup>288</sup>

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan oleh berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam Teori Parsons.<sup>289</sup> Adapun skema konfigurasi sub-sub sistem berdasarkan Teori Sibernetika Parsons di atas dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup>Bernard L. Tanya, dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 152.

<sup>289</sup>*Loc. Cit.*

<sup>290</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 135.

**Bagan**  
**Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Sibernetik Parsons**

Sub-Sub Sistem	Fungsi-Fungsi Primer	Arus-Arus Informasi
Budaya	Mempertahankan Pola	
Sosial	Integrasi	
Politik	Mengejar Tujuan	
Ekonomi	Adaptasi	

Sumber : Sumber : Satjipto Rahardjo dalam Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012

Persoalan sumiritas pada eksekusi putusan peradilan tata usaha negara di Indonesia telah mengakibatkan persoalan terhambatnya akses pelayanan public dan jaminan perlindungan hak ekonomi serta hak social dan budaya. Hal ini jelas jauh dari amanat negara Pancasila. Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:<sup>291</sup>

- a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;

---

<sup>291</sup> *Ibid*, hlm. 68-69.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Sehingga jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan berbagai macam penjelasan yang ada di atas terlihat jelas bahwasannya terjadi suatu keterkaitan erat antara tujuan hukum menurut Islam, tujuan hukum pertanahan, dan tujuan hukum dalam konteks tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945. keterkaitan tersebut yaitu keterkaitan dalam hal kesamaan dalam adanya amanat baik pada tujuan hukum menurut Islam, menurut hukum pertanahan, dan hukum nasional bahwa nilai agama dan kemnusiaan serta kedilan perlu diserap dalam politik hukum nasional, dengan kata lain bahwa politik hukum nasional perlu bertumpu pada Pancasila yang merupakan kristalisasi dari amanat-amanat tersebut yang lahir dari budaya dan nilai-nilai masyarakat secara dinamis.

Menurut Yudi Latif berdasarkan berbagai pidato Soekarno terkait Pancasila, nilai gotong-royong merupakan dasar dari semua sila yang ada di

Pancasila. Selanjutnya Yudi Latif mengaitkan nilai gotong-royong tersebut dengan nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila yang ada dalam Pancasila. Yaitu sebagai berikut:<sup>292</sup>

a. Prinsip Ketuhanan

Prinsip ke-Tuhanan yang harus berlandaskan gotong-royong artinya nilai ke-Tuhanan yang juga berkebudayaan, lapang serta toleran. Sehingga keragaman keyakinan dan kepercayaan akan suatu agama dapat berjalan dengan harmonis tanpa saling menyerang dan mengucilkan antara satu kalangan dengan yang lainnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip kelima dari konsep Pancasila Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Ketuhanan yang Berkebudayaan.

b. Prinsip Internasionalisme

Prinsip Internasionalisme yang berjiwa gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu prinsip internasionalisme yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Sehingga prinsip internasionalisme yang ada akan selalu menjunjung perdamaian serta penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia. Prinsip ini sesuai dengan sila kedua Pancasila karya Soekarno yang

---

<sup>292</sup> *Loc, cit.* Pandangan terkait nilai gotong-royong yang terkandung dalam Pancasila tersebut sejalan dengan pendapat dari Magnis-Suseno yang menyatakan:

Pancasila begitu tinggi dan mutlak nilainya bagi kelestarian bangsa dan negara Indonesia karena merupakan wahana dimana berbagai suku, golongan, agama, kelompok budaya, dan ras dapat hidup dan bekerjasama dalam usaha untuk membangun kehidupan bersama, tanpa adanya alienasi dan identitas mereka sendiri.

Lihat: Jazumi dalam Anik Kunantiyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum*, Diakses melalui portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%..., Pada 18 Februari 2018.

dinamai oleh Soekarno sebagai Sila Internasionalisme dan Perikemanusiaan.

c. Prinsip Kebangsaan

Prinsip kebangsaan yang berjiwakan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif adalah kebangsaan yang mampu mewujudkan persatuan dari berbagai perbedaan di Indonesia atau dengan kata lain mampu mewujudkan *Bhineka Tunggal Ika*. Pandangan ini sesuai dengan Sila Internasionalisme atau Perikemanusiaan.

d. Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi yang berjiwakan gotong-royong menurut Yudi Latif adalah demokrasi yang berlandaskan pada musyawarah untuk mufakat. Bukan demokrasi Barat yang mengutamakan kepentingan mayoritas atau mayokrasi dan kepentingan elite penguasa-pemodal atau minokrasi. Prinsip ini sesuai dengan sila Mufakat atau Demokrasi dalam konsep Pancasila Soekarno.

e. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan yang berlandaskan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu kesejahteraan yang diwujudkan melalui pengembangan partisipasi serta emansipasi di sektor ekonomi dengan berlandaskan semangat ekonomi. Sehingga kesejahteraan yang dimaksudkan bukan kesejahteraan yang berlandaskan pada paham

individualisme-kapitalisme serta etatisme. Prinsip ini sesuai dengan sila Keempat dalam konsep Pancasila Soekarno.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada di atas dapat terlihat dengan jelas bahwa konsep Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* pertama kali digagas oleh Soekarno dalam Sidang BPUPK pada 1 Juni 1945. Pada konsep tersebut Soekarno menghendaki adanya suatu negara yang memiliki Nilai Kebangsaan, Nilai Perikemanusiaan, Nilai Demokrasi, Nilai Kesejahteraan Sosial, dan Nilai Ketuhanan. Berbagai nilai tersebut oleh Soekarno digabungkan menjadi nilai gotong-royong, dengan kata lain Soekarno menghendaki adanya negara gotong-royong yang mampu mengakomodasi segala kepentingan masyarakat Indonesia baik dalam konteks perorangan maupun bangsa dan negara. Selain hal tersebut, berdasarkan berbagai penjelasan terkait penyusunan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*, terlihat jelas bahwa Pancasila dapat menjadi satu-satunya *Philosophische Grondslag* di Indonesia dengan alasan bahwa nilai-nilai Pancasila telah lebih dulu hidup bersama bangsa Indonesia sejak dahulu bahkan sebelum dirumuskannya Pancasila sendiri, sehingga dapat disimpulkan juga bahwa Pancasila telah menjadi jati diri, identitas, serta falsafah hidup masyarakat Indonesia.<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> Alasan tersebut oleh Kaelan disebut dengan asal mula yang tidak langsung lahirnya Pancasila sekaligus sebagai kausa materialis. Lihat: Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Proses Reformasi, UUD Negara Amandemen 2002, Pancasila Sebagai Sistem Filsafat, Pancasila Sebagai Etika Politik, Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 88. Pandangan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* tersebut juga didukung oleh Notonagoro yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan bintang pemandu (*guiding star*). Lihat: Notonagoro dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans*

Sehingga jelaslah bahwa Pancasila sepatutnya dijadikan *leitstar*, *Philosophische Grondslag*, dan *rechtsidee* bagi hukum Indonesia. Berkaitan dengan Pancasila sebagai falsafah dasar, Kaelan menyatakan bahwa:<sup>294</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Berdasarkan penjelasan Kaelan tentang Pancasila sebagai filsafat dasar sebagaimana telah dijelaskan di atas, terlihat bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan cita-cita yang hendak dituju atau oleh Kaelan disebut dengan *das sollen* dan untuk itu Pancasila menjadi landasan bagi hukum untuk menciptakan cita-cita luhur yang ada dalam dunia nyata atau oleh Kaelan disebut dengan *das sein*. Sehingga jelas bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.<sup>295</sup>

Pandangan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tersebut sejalan dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR Nomer V/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR Nomer IX/MPR/1978. Kemudian ditegaskan kembali oleh Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 dan juga ditegaskan oleh Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

---

*Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 171.

<sup>294</sup> Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

<sup>295</sup> *Loc, cit*.



Undangan. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR Nomer V/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR Nomer IX/MPR/1978 menyatakan bahwa:

Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari Bangsa Indonesia.

Sementara itu Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 menyatakan dengan jelas bahwa “sumber hukum dasar nasional adalah Indonesia.” Selanjutnya pada Pasal 2 Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2004 jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.”

Selain berbagai ketentuan yang telah disebutkan di atas, bukti bahwa Pancasila sebagai sumber dari berbagai sumber hukum di Indonesia juga dapat terlihat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan dari Kaelan, menurut Kaelan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan derivasi atau penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan penjelasan Kaelan terkait Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Kaelan pokok pikiran pertama dalam penmbukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan

penjabaran dari sila ketiga Pancasila, pendapat ini terlihat dengan pernyataan pada pokok pikiran pertama yang menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mengatasi segala paham golongan maupun perseorangan. Selanjutnya pada pokok pikiran kedua dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila kelima Pancasila, hal tersebut dapat terlihat dari pernyataan pokok pikiran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara hendak mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. selanjutnya Pokok pikiran ketiga dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara berkedaulatan rakyat. Berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan. Pada dasarnya merupakan penjabaran dari sila keempat Pancasila. Dan pokok pikiran keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila pertama dan kedua Pancasila. Hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan pada pokok pikiran tersebut yang menyatakan bahwa

negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>296</sup>

Berdasarkan dari berbagai penjelasan yang ada dapat terlihat bahwa Pancasila merupakan falsafah dasar Bangsa Indonesia yang menuntun bangsa Indonesia dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karenanya Pancasila diwujudkan di dunia nyata melalui sarana hukum yang bersumber pada Pancasila itu sendiri. Hal tersebut ditunjukkan dengan dijabarkannya nilai-nilai Pancasila dalam pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian diwujudkan dalam setiap pasal yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Nilai-nilai Pancasila yang terjabarkan ke dalam setiap pasal pada Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dijabarkan kembali dalam berbagai peraturan hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga dapat disimpulkan juga bahwa Pancasila merupakan landasan moral etik dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia.<sup>297</sup>

Pandangan mengenai Pancasila sebagai falsafah dasar sekaligus sumber dari segala sumber hukum juga dapat terlihat dengan menggunakan teori dari Hans Kelsen yang dinamai oleh Kelsen dengan *theorie von stufenbau der*

---

<sup>296</sup> *Ibid*, hlm. 78.

<sup>297</sup> *Loc, cit.*

*rechtsordnung*<sup>298</sup> atau sering dikenal dengan nama *stufenbau theory* dan juga menggunakan teori dari Hans Nawiasky yang dinamai olehnya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>299</sup>

*Stufenbau theory* atau *stufen theory* atau teori hukum berjenjang Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum pada dasarnya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotestis yaitu Norma Dasar atau *Grundnorm*. *Grundnorm* atau norma dasar adalah norma yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma, norma dasar merupakan norma yang dibentuk terlebih dahulu oleh masyarakat dan menjadi gantungan bagi norma-norma lain yang ada di bawahnya sehingga norma dasar dikatakan *presupposed*.<sup>300</sup>

Dalam kaitanya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau *Leitstar* di bidang hukum, teori Kelsen memosisikan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan norma dasar

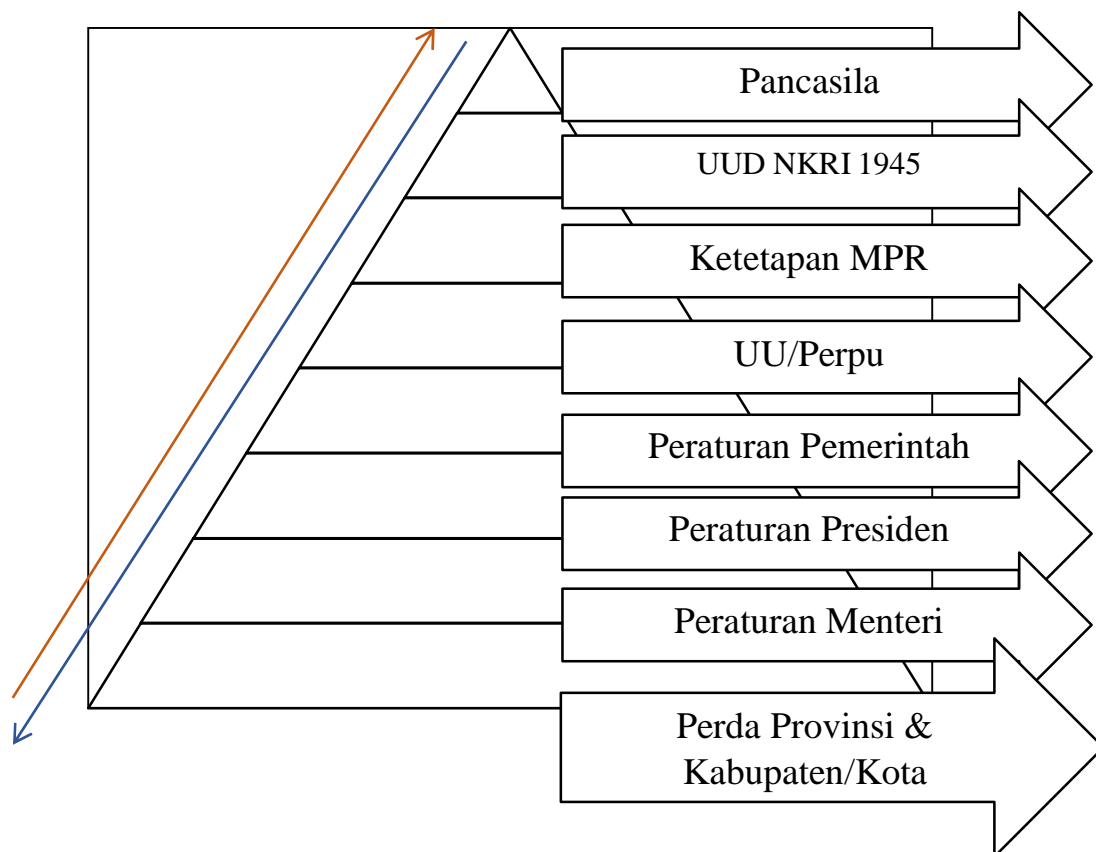
---

<sup>298</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York 1935, hlm. 35., dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Buku I*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41

<sup>299</sup>, Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

<sup>300</sup> Teori jenjang hukum milik Hans Kelsen tersebut diilhami dari teori Adolf Merkl. Adolf Merkl menyatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah atau *das Doppelte Rechtsantlitz*. Dalam teorinya tersebut Adolf menjelaskan lebih lanjut bahwa suatu norma hukum ke atas dan ke bawah artinya ke atas bahwa norma hukum tersebut bersumber dan berdasar pada norma hukum yang berada di atasnya, norma hukum ke bawah artinya bahwa norma hukum tersebut menjadi sumber dan dasar bagi peraturan hukum yang berada di bawahnya. Sehingga norma hukum tersebut memiliki jangka waktu yang relatif atau *rechtskracht*. artinya bahwa apabila norma di atasnya hilang maka norma-norma yang berada di bawah juga ikut hilang. Lihat: Maria Farida Indrati S., *op, cit*, hlm. 41-42.

yang menjadi gantungan bagi norma-norma hukum yang ada di bawahnya, hal tersebut sesuai dengan berbagai penjelasan di atas terkait Pancasila sebagai falsafah dasar dan sebagai sumber dari segala sumber hukum Di Indonesia. Selanjutnya berdasarkan teori dari Kelsen dan berdasarkan juga dengan Pasal 2 dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 dapat disusun sebuah piramida hierarki hukum, berikut adalah piramida hierarki hukum yang dimaksud:



- = Norma hukum di atas akan selalu menaungi dan menjadi dasar serta landasan bagi norma hukum di bawahnya.
- = Norma hukum di bawah akan selalu bergantung dan berdasarkan serta berlandaskan dengan norma hukum di atasnya.

**(Bagan V: Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia  
Dalam Ragaan *Stufenbau Theory*)**

*Stufen theory* milik Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Hans Nawiasky. Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Kelsen dengan konsep baru yang dinamainya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>301</sup> Pada teorinya tersebut, Nawiasky menyatakan bahwa hierarki norma hukum terbagi menjadi:<sup>302</sup>

- a. Norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorm*;
- b. Aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*;
- c. Undang-undang formil atau *formell gesetz*;
- d. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom atau *verordnung en autonome satzung*.

Berkaitan dengan posisi Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dan sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum, A. Hamid S. Attamimi dengan menggunakan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* milik Nawiasky menyatakan bahwa struktur hierarki hukum di Indonesia terdiri dari:<sup>303</sup>

- a) Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*;<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>302</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

<sup>303</sup> *Loc, cit*.

<sup>304</sup> Walaupun Nawiasky dengan teorinya tidak secara tegas mengatakan bahwa Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* berkaitan dengan konstitusi Indonesia, namun hubungan antara Pancasila dengan konstitusi hingga berbagai aturan yang ada di bawah konstitusi dapat dijelaskan dengan menggunakan teori validitas Kelsen. Berdasarkan teori Kelsen tersebut dapat

- b) Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR serta Konvensi Ketatanegaraan merupakan *staatsgrundgesetz*;
- c) Peraturan Perundang-undangan merupakan *formell gesetz*;
- d) Secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Provinsi serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan *verordnung en autonome satzung*.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan *Staatsfundamentalnorm* sekaligus sebagai *rechtsidee* atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Kebijakan publik menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey katakan sebagai “publik dan problem-problemnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, mengutip pendapat Heidenheimer, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa dan apa efek tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) dari Pemerintah”. Atau seperti

---

dinyatakan bahwa konstitusi Indonesia merupakan dokumen valid dikarenakan pada Pancasila yang merupakan postulat akhir yang bersifat final. Postulat tersebut kemudian menjadi tempat bergantung bagi setiap norma di bawahnya sehingga membentuk suatu presuposisi yang dinamai oleh Kelsen sebagai *trancendental logical pressuposition*. Lihat: *Ibid*, hlm. 172.

yang dinyatakan oleh Dye, kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh Pemerintah, mengapa Pemerintah mengambil tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut. Sedangkan analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah kajian terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan.<sup>305</sup>

Di lain pihak, Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat Pemerintah. Dengan pengertian ini, Anderson juga mengingatkan bahwa kebijakan publik adalah unik, karena berkaitan dengan institusi Pemerintah, yang oleh Easton dicirikan sebagai “kekuatan pemaksa yang sah”. Lebih jauh, Anderson mencatat lima implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik tersebut. *Pertama*, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. *Kedua*, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. *Keempat*, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. *Kelima*, kebijakan Pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif dan pasif dalam menghadapi suatu masalah.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup>Wayne Parsons, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, (dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), (Jakarta: Kencana; 2005), hlm. xi-xii..

<sup>306</sup> James A. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction. 7<sup>th</sup> edition*, (Boston:Wadsworth, 1994), hlm. 6.



Uraian di atas memberi gambaran atau pandangan tentang kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>307</sup>

Setelah mendapatkan gambaran mengenai siklus hidup kebijakan, maka teori kebijakan yang digunakan untuk merekonstruksi kebijakan dalam penyelesaian hubungan industrial yang berkeadilan adalah Teori Kebijakan dari Wayne Parsons. Dalam menganalisis proses kebijakan sebagai model yang terdiri dari input (artikulasi kepentingan), fungsi proses (agregasi kepentingan, pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dan keputusan kebijakan) dan fungsi kebijakan (*extraction*, regulasi dan distribusi). Output kebijakan dikembalikan ke dalam sistem politik yang berada di lingkungan domestik dan internasional.<sup>308</sup> Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa perlu dilakukan reformulasi terkait pengaturan konspirasi dalam tindak pidana korupsi yang berlandaskan pada Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945, 28D UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, pijakan tersebut harus meliputi segala tahap baik tahap input, proses reformulasi, hingga output. Sehingga bahan utama sebagai penyusun formulasi baik berupa persepsi, dukungan, organisasi maupun kebutuhan segala golongan masyarakat dapat terserap dengan adil, kemudian

---

<sup>307</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik, Proses, Analisis dan Partisipasi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2004), hlm. 37.

<sup>308</sup> Wayne Parsons, *Op.cit.*, halaman 25-26.

pada proses adanya pijakan dasar tersebut akan membuat proses reformulasi lebih berkeadilan karena berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sehingga pada akhirnya outputnya pun akan sesuai dengan landasan dasar tersebut yang tidak lain bertujuan mewujudkan keadilan hukum bagi seluruh golongan masyarakat Indonesia.

Selanjutnya David Easton menyatakan bahwa penyusunan suatu kebijakan hukum mealai beberapa tahapan yaitu:<sup>309</sup>

- 1) Tahapan yang pertama adalah tahapan makro dimana proses penyusunan hukum berlangsung di masyarakat secara sosiologis, pada tahapan ini pembuatan hukum bergantung pada ketersediaan bahan-bahan hukum di masyarakat. Namun demikian tidak semua peristiwa di masyarakat dapat dikatakan sebagai bahan hukum persoalan kebijakan hukum, suatu peristiwa baru dapat dikatakan sebagai persoalan kebijakan hukum ketika peristiwa tersebut dapat membangkitkan banyak orang untuk melakukan tindakan terhadap peristiwa tersebut, lebih lanjut agar peristiwa tersebut dapat menjadi agenda pemerintah untuk kemudian dijadikan kebijakan, maka perlu dilihat beberapa hal yaitu:<sup>310</sup>

- (a) Peristiwa;
- (b) Pihak yang terkena peristiwa;
- (c) Keterwakilan pihak yang terkena peristiwa pada sektor lembaga pembuat kebijakan.

---

<sup>309</sup> Esmi Warassih, *op, cit*, hlm. 36-37

<sup>310</sup> *Loc, cit*

Selain terkait ketiga hal tersebut pada aspek yang pertama ini para pihak yang terlibat dalam identifikasi dan perumusan persoalan kebijakan juga memiliki peran yang tidak kalah pentingnya.

- 2) Tahapan yang kedua adalah tahapan politis dimana pada tahapan ini persoalan kebijakan yang teridentifikasi dalam proses sosiologi yang ada di atas diteruskan dan diidentifikasi lebih lanjut untuk kemudian lebih dipertajam untuk kemudian dikritisi oleh kekuatan-kekuatan yang berada di masyarakat, tahapan kedua ini juga cukup penting, hal ini dikarenakan pada tahapan ini persoalan kebijakan akan diteruskan atau tidak menjadi suatu tahapan penyusunan kebijakan hukum secara yuridis ditentukan.

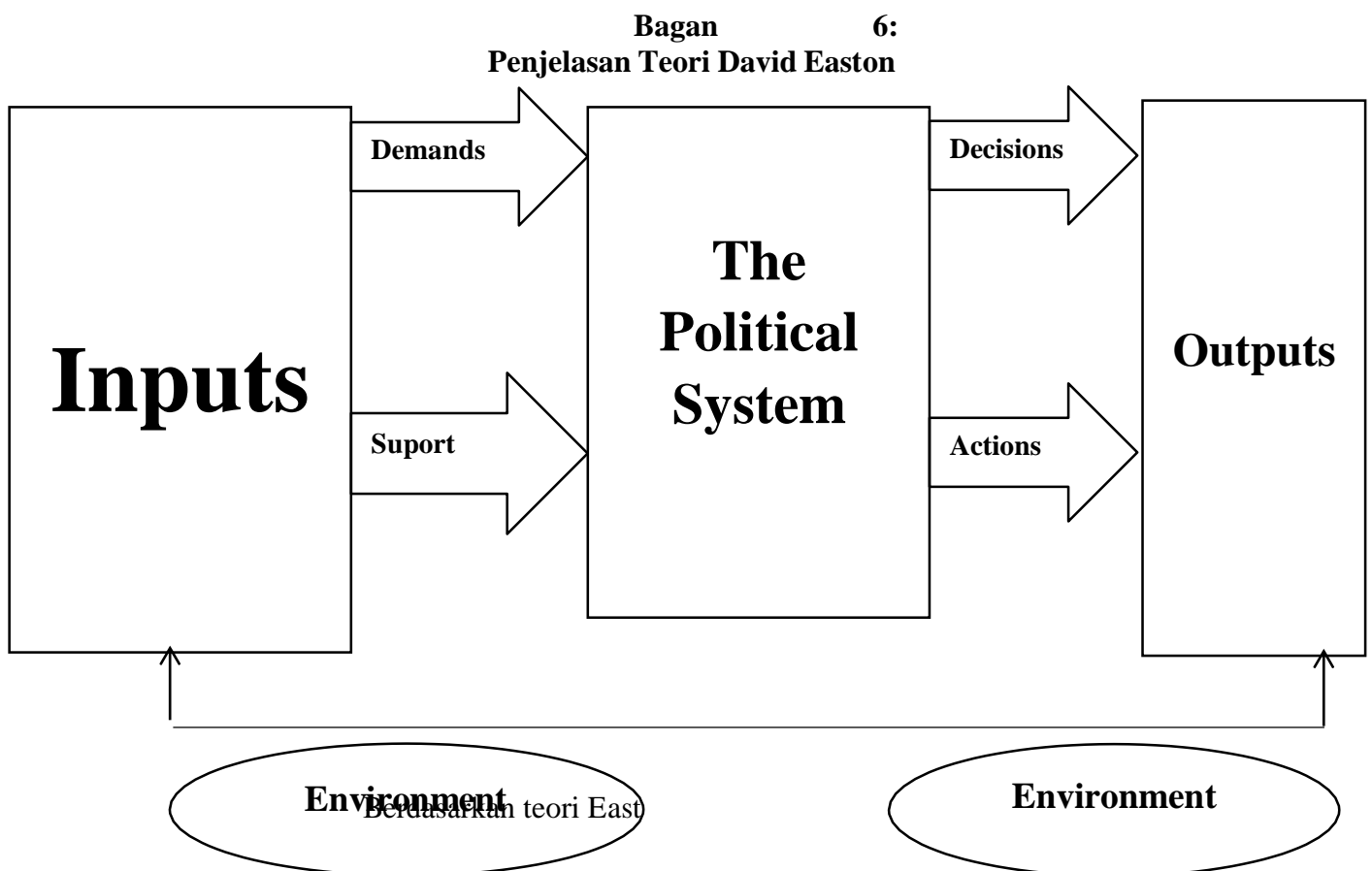
Kedua tahapan tersebut dipengaruhi oleh berbagai hal yang dapat menentukan bentuk kebijakan nantinya, adapun aspek-aspek yang mempengaruhi kedua tahapan di atas adalah:<sup>311</sup>

- (1) Para pihak yang terlibat dalam identifikasi dan perumusan persoalan kebijakan di masyarakat baik individu maupun kelompok;
- (2) Lingkungan sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, geografis, dan sebagainya;
- (3) Lembaga legislatif, lembaga eksekutif, lembaga yudikatif, partai politik, dan tokoh masyarakat.

---

<sup>311</sup> *Loc, cit*

Aspek-aspek tersebut kemudian saling berinteraksi membentuk input dan kemudian diteruskan dalam proses politik untuk kemudian menjadi output atau kebijakan baru di masyarakat, interaksi antara aspek-aspek tersebut oleh David Easton disebut sebagai proses *black box*. Berikut adalah skema terkait pandangan *black box* dari Easton tersebut:<sup>312</sup>



Kehidupan masyarakat pada perkembangannya senantiasa membutuhkan keadaan tertib dan teratur, keadaan yang tertib dan teratur di dalam masyarakat tersebut dapat terwujud bila di suatu masyarakat

<sup>312</sup> *Loc, cit*

terdapat satu tatanan. Adapun tatanan di dalam masyarakat tersebut tidaklah sama, hal tersebut dikarenakan suatu tatanan terdiri dari berbagai norma-norma yang berlain-lainan. Berbagai perbedaan tersebut dapat teramati pada pertautan antara *das sollen* dan *das sein* atau antara cita hukum dan hukum pada pelkasanaannya di masyarakat. Hal tersebut oleh Gustav Radbruch di sebut sebagai “*ein immer zunehmende Spannungsgrad zwischen ideal und Wirklichkeit.*” Pendapat dari Radbruch tersebut dapat diartikan bahwa setiap perbedaan yang ada dalam tatanan dan norma yang ada dapat dilihat dari adanya muatan yang berbeda dalam cita hukum dan hukum pada pelkasanaannya di masyarakat.<sup>313</sup>

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa di dalam suatu tatanan yang dapat dilihat dari luar pada dasarnya terdapat tatanan yang kompleks didalamnya, atau dapat dikatakan juga bahwa pada suatu tatanan terdapat sub-sub tatanan yang menyusun tatanan tersebut. Adapun sub-sub tatanan yang kompleks tersebut terdiri dari:<sup>314</sup>

a) Kebiasaan

Tatanan kebiasaan atau kaidah kebiasaan dapat dikatakan sebagai tatanan atau kaidah yang paling dekat dengan kehidupan masyarakat. Dapat dikatakan juga bahwa tatanan kebiasaan atau kaidah kebiasaan berasal dari perebutan yang selalu dilakukan masyarakat yang melalui

---

<sup>313</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 13-14.

<sup>314</sup> *Ibid*, hlm. 14-18.

saringan berupa keteraturan, keajegan dan kesediaan masyarakat untuk menerima kebiasaan tersebut sebagai suatu tatanan atau kaidah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kaidah ini memiliki muatan yang bergantung pada dinamika masyarakat sehingga tingkat keidelan antara *das sollen* dan *das sein* sangatlah rendah, hal ini dikarenakan masyarakat sangat dinamis sementara sati cita yang ideal terkadang bersifat tegas dan kurang fleksibel atau tidak sejalan dengan perubahan masyarakat sehingga tingkat keidelan antara *das sollen* dan *das sein* sangatlah rendah. Pada kaidah ini manusia yang dapat dikatakan sebagai manusia yang ideal adalah manusia yang senantiasa bertindak sesuai dengan norma dan kaidah atau tatatanan yang berlaku di masyarakat. Namun demikian norma-norma pada tatanan kebiasaan tidaklah sama dengan norma-norma yang ada pada tatanan hukum dan kesusilaan.

b) Hukum

Selanjutnya tatanan hukum merupakan tatanan atau kaidah yang sangat dekat dengan peristiwa pergeseran antara *das sollen* dan *das sein* di dalam masyarakat. Namun demikian pelepasan antara suatu kaidah dari kaidah kebiasaan yang merupakan kaidah dasar, melalui kaidah hukum tidaklah dapat terlepas secara total, hal ini ditunjukkan dengan masih adanya hukum kebiasaan dan hukum adat di masyarakat

yang masih berpegang teguh pada kebiasaan masyarakat yang merupakan *das sollen* di masyarakat.

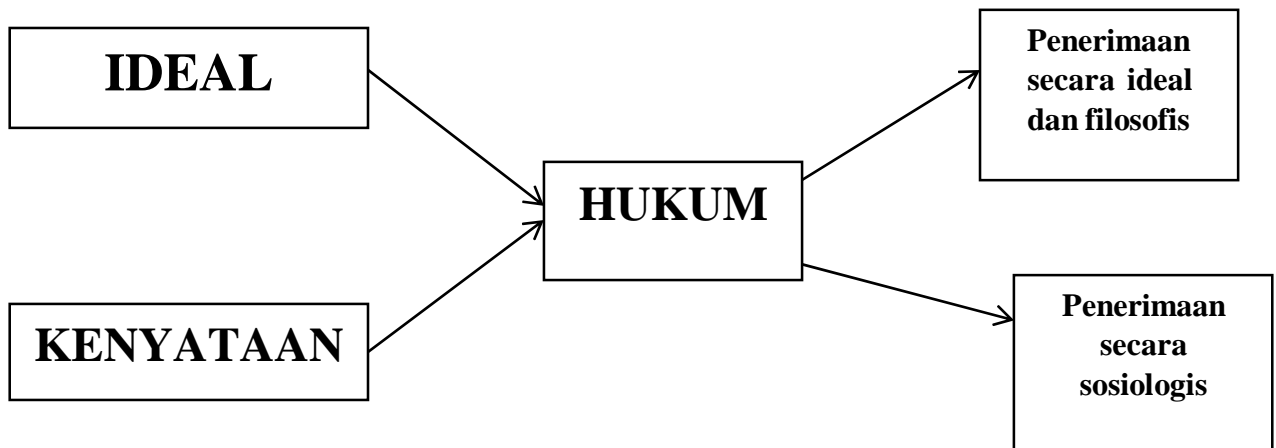
Adanya pergeseran antara kaidah kebiasaan dengan suatu kaidah lainnya dapat dilihat pada hukum positif negara yang dibuat oleh suatu institusi yang ditunjuk oleh masyarakat dan mamng ditugaskan oleh masyarakat untuk menciptakan suatu kaidah hukum. Pada proses tersebut terlihat jelas bahwa norm dan kaidah sengaja dibuat untuk menciptakan suatu ketertiban di masyarakat.

Sementara itu ketertiban yang dimaksud juga merupakan sub-kaidah kompleks dalam masyarakat yang ditentukan oleh anggota-anggotannya melalui mekanisme kerja tertentu. Anggota-anggota masyarakat tersebut pada dasrya membentuk suatu lembaga resmi yang ditunjuk oleh masyarakat secara keseluruhan guna membentuk suatu norma sebagai landasan dibentuknya suatru kaidah atau tatanan di masyarakat.

Sehingga jelas bahwa baik norma maupun kaidah atau tatanan dibentuk berdasarkan kehendak manusia. Sehingga jelas bahwa kehendak manusia merupakan landasan dasar dan ciri pada tatanan hukum. Hal ini dikarenakan dengan kehendak manusia yang ada mampu dengan mandiri menentukan posisi kaidah hukum secara mandiri tidak tergantung pada kaidah kesusialaan dan kaidah kebiasaan, hal tersebut dikarenakan kehendak manusia mampu secara

independen membentuk suatu norma dan kaidah sendiri. Berikut akan dijelaskan dengan bagan berkenaan dengan hal tersebut:

**Bagan 7:  
Ragaan Mengenai Kemandirian Kehendak Manusia Dalam  
Tatanan Hukum**



Selanjutnya dapat terlihat jelas bahwa hukum berada di tengah-tengah antara dunia idel dan dunia nyata sehingga tugas hukum tidak lain menurut Stjipto Rahardjo adalah meramu anatar dunia ideal dan dunia nyata. Untuk itulah dibutuhkan kemandirian dan keyakinan dari kaidah hukum tersendiri yang berangkat dari kehendak manusia dan norma yang ada.

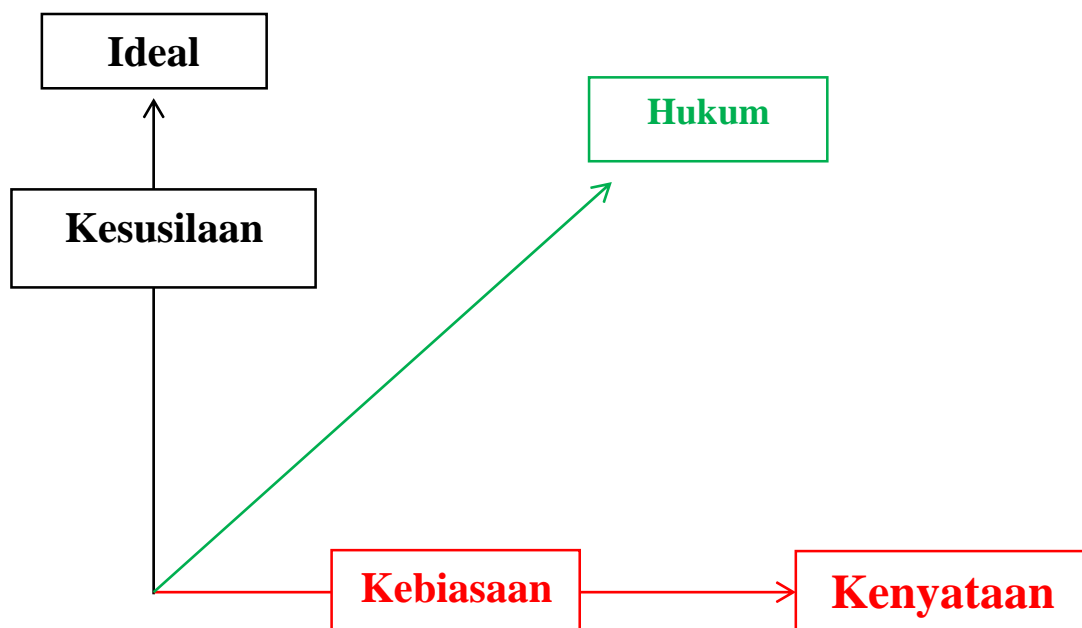
c) Kesusilaan

Lebih lanjut terkait tatanan kesusilaan dapat dinyatakan bahwa tatanan kesusialaan memiliki kesamaan dengan tatanan kebiasaan yaitu sama-sama berasal dari masyarakat hanya saja bila tatanan kebiasaan berasal dari kebiasaan masyarakat, tatanan kesusilaan berasal dari nilai idela yang hendak diwujudkan oleh masyarakat.



Oleh sebab itu tatanan kesusilaan bertolak ukur pada ide yang dimiliki oleh individu dan masyarakat yang ada. Hal tersebut berimplikasi pada penentuan suatu tingkah laku manusia yang harus berlandaskan pada ide yang meliahat suatu perbuatan pada tataran ideal. Pada tatanan ini pengambilan keputusan mengenai suatu tindakan atau norma dapat atau tidak diterima berdasar pada nilai ideal yang kemudian di kongkritisasi oleh institusi masyarakat yang resmi yang berlandaskan pada nilai ideal tanpa harus meramu antar dunia nyata dan dunia ideal layaknya tatanan hukum. Sehingga jelas tujuan dari tatanan ini adalah membentuk insan kamil atau manusia yang ideal. Berikut akan dijelaskan dengan bagan terkait tatanan kesusilaan dalam bingkai hubungan antara *das sollen* dan *das sein* :

**Bagan 8:**  
**Spektrum Tegangan Antara Ideal dan Kenyataan Pada Bingkai**  
**Tatanan Kesusilaan)**



Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa pada dasarnya jenis dari sub-sub tatanan yang kompleks masih sangat banyak tidak hanya meliputi ketiga sub-sub tatanan yang kompleks di atas. Namun Satjipto Raharjo hanya memilih ketiga sub-tatanan di atas dikarenakan ketiga sub tatanan tersebut memiliki ketegangan yang sangat besar dalam hubungannya sebagai sub-tatanan di masyarakat.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat juga bahwa pada dasarnya hukum memiliki tugas yang tidak mudah yaitu menggabungkan dua dunia yang berbeda yaitu dunia ideal dan dunia nyata, oleh sebab itu masyarakat yang tidak mungkin menunggu adanya kekosongan hukum, sehingga masyarakat kerap kali menuntut untuk dibuatnya aturan yang mampu menutupi kekosongan hukum, hal ini jelas berkaitan erat dengan kapastian hukum bukan tatanan yang ideal dan juga bukan berkaitan dengan kebiasaan masyarakat.<sup>315</sup>

Berbagai penjelasan terkait kebutuhan masyarakat akan adanya kepastian hukum sebagaimana telah dijelaskan di atas tidaklah sepenuhnya benar, Satjipto Rahardjo lebih lanjut menyatakan bahwa hukum merupakan karya manusia berupa norma-norma yang berisikan petunjuk-petunjuk mengenai tingkah laku manusia. Dengan

---

<sup>315</sup> *Ibid*, hlm. 18.

kata lain bahwa hukum merupakan cerminan kehendak manusia mengenai bagaimana cara membina manusia serta bagaimana cara mengarahkan manusia dalam kehidupan bermasyarakat tentunya. Oleh sebab itu hukum mengandung rekaman mengenai ide-ide manusia yang selalu berpijak pada nilai keadilan.

Lebih lanjut pada perkembangannya hukum berbeda dengan kesusialaan sebab hukum mengikatkan diri pada masyarakat yang merupakan basis sosialnya, sehingga hukum senantiasa memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta senantiasa melayani masyarakat. Berkenaan dengan persoalan keadilan, hukum dalam mewujudkannya tidaklah mudah sehingga membutuhkan perenungan serta penimbangan yang tepat dengan waktu yang tidak dapat ditempuh secara singkat begitu saja.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada di atas terlihat bahwa masyarakat tidaklah menghendaki adanya hukum yang adil dan mampu melayani kebutuhan dan kepentingannya saja melainkan juga harus mampu mewujudkan kepastian hukum yang mampu mejamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat baik dalam berinteraksi atau saling mewujudkan kebutuhan antar satu anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya.<sup>316</sup>

---

<sup>316</sup> *Ibid*, hlm. 19.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam mewujudkan suatu tatanan di dalam masyarakat maka dibutuhkan tiga hal yaitu keadilan, kesusilaan, dan kepastian hukum. Ketiga hal tersebut oleh Gustav Radbruch dinyatakan sebagai nilai-nilai dasar hukum. Adapun ketiga nilai dasar tersebut meliputi :

1) Nilai keadilan

Sesungguhnya konsep keadilan sangat sulit mencari tolak ukurnya karena adil bagi satu pihak belum tentu dirasakan oleh pihak lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang berarti dapat diterima secara obyektif.<sup>317</sup> Lebih lanjut menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni Keadilan berbasis persamaan, distributif, dan korektif.<sup>318</sup> Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional.

Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional

---

<sup>317</sup> Algra, dkk., *Mula Hukum*, Jakarta, Binacipta, 1983, hlm. 7.

<sup>318</sup> Aristoteles, (384 SM – 322 SM) adalah seorang filsuf Yunani. Ia menulis tentang berbagai subyek yang berbeda, termasuk fisika, metafisika, puisi, logika, retorika, politik, pemerintahan, etnis, biologi, zoologi, ilmu alam dan karya seni. Bersama dengan Socrates dan Plato, ia dianggap menjadi seorang di antara tiga orang filsuf yang paling berpengaruh di pemikiran Barat. Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>. diakses 13 Desember 2016, jam 21.00 WIB. hlm. 1.

adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya. Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing (proporsional). Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.<sup>319</sup>

Sementara itu menurut Thomas Aquinas, keadilan dapat dibagi dua, yaitu keadilan yang bersifat umum dan keadilan yang bersifat khusus. Keadilan yang bersifat umum adalah keadilan yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang wajib ditaati demi kepentingan umum. Adapun keadilan khusus adalah keadilan yang didasarkan atas persamaan atau proporsionalitas.<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> *Loc, cit.*

<sup>320</sup> Thomas Aquinas (1225-1274) lahir di Roccasecca dekat Napoli, Italia. Ia adalah seorang filsuf dan teolog dari Italia yang sangat berpengaruh pada abad pertengahan. Karya Thomas Aquinas yang terkenal adalah *Summa Theologiae* (1273), yaitu sebuah buku yang merupakan sintesis dari filsafat Aristoteles dan ajaran Gereja Kristen. Dikutip dari

Lebih lanjut Hans Kelsen berpandangan bahwa suatu tata sosial adalah tata yang adil. Pandangan ini bermakna bahwa tata tersebut mengatur perbuatan manusia dengan tata cara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat. Keadilan adalah kebahagiaan sosial yang tidak bisa ditemukan manusia sebagai individu dan berusaha mencarinya dalam masyarakat. Oleh karena itu, kerinduan manusia pada keadilan pada hakekatnya adalah kerinduan terhadap kebahagiaan. Artinya adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan, keadilan tersebut hanya dapat diperoleh dari tatanan.<sup>321</sup> Selanjutnya menurut Socrates sebagaimana dikutip Ahmad Fadlil Sumadi mengatakan bahwa, “hakekat hukum dalam memberikan suatu keputusan yang berkeadilan haruslah: tidak berat sebelah, berpegang pada fakta yang benar, dan tidak bertindak sewenang-wenang atas kekuasaannya.”<sup>322</sup>

---

<http://id.wikipedia.org/wiki/Thomas/Aquinas/keadilan> diakses 13 Desember 2016, diakses 13 Desember 2016, jam 21.30 WIB. hlm. 2.

<sup>321</sup> Hans Kelsen (1881-1973). Kelsen lahir di Praha, Austria pada 11 Oktober 1881. Ia adalah seorang ahli hukum dan filsuf Teori Hukum Murni (the Pure Theory of Law). Pada 1906, Kelsen mendapatkan gelar doktornya pada bidang hukum. Kelsen memulai kariernya sebagai seorang teoritis hukum. Oleh Kelsen, filosofi hukum yang ada pada waktu itu dikatakan telah terkontaminasi oleh ideologi politik dan moralitas di satu sisi, dan telah mengalami reduksi karena ilmu pengetahuan di sisi yang lain. Kelsen menemukan bahwa dua pereduksi ini telah melemahkan hukum. Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/hans/kelsen/keadilan> diakses 13 Desember 2016, diakses 13 Desember 2016, jam 21.45 WIB. hlm. 1.

<sup>322</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, “Hukum dan Keadilan Sosial” dikutip dari <http://www.suduthukum.com> diakses 13 Desember 2016, hlm. 5.

Kemudian menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin Kalo mengatakan bahwa, “keadilan adalah inti atau hakikat hukum.”<sup>323</sup> Keadilan tidak hanya dapat dirumuskan secara matematis bahwa yang dinamakan adil bila seseorang mendapatkan bagian yang sama dengan orang lain. Karena keadilan sesungguhnya terdapat dibalik sesuatu yang tampak dalam angka tersebut (metafisis), terumus secara filosofis oleh penegak hukum yaitu hakim.<sup>324</sup>

Kemudian menurut L.J Van Apeldoorn mengatakan bahwa, “keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.” Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.<sup>325</sup> Selanjutnya L.J Van Apeldoorn menambahkan bahwa:<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 8 Desember 2016, hlm. 5.

<sup>324</sup> *Loc, cit.*

<sup>325</sup> L.J. Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, terj. Oetarid Sadino, Jakarta, Pradnya Paramita, 1993, hlm. 11.

<sup>326</sup> *Ibid*, hlm. 11-13

Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama....Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum....Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis adalah tidak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidaktentuan itu akan menyebabkan perselisihan. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan; keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri makin banyak hukum memenuhi syarat, peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius, summa iniuria*, keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin kalo menekankan bahwa, “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan



keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.”<sup>327</sup>

Kemudian menurut Ahmad Ali MD mengatakan bahwa, “keadilan sebuah putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim terhadap pencari keadilan haruslah diambil berdasarkan kebenaran substantif, memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya.”<sup>328</sup>

## 2) Nilai kepastian

Menurut Syafruddin Kalo mengatakan bahwa, “kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum.” Lebih lanjut Syafruddin Kalo menyatakan bahwa:<sup>329</sup>

Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwaperistiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang

---

<sup>327</sup> Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 8 Desember 2016, hlm. 5.

<sup>328</sup> Ahmad Ali MD, “Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin,” *Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan*, (Jogjakarta) Edisi 1, 2012, hlm. 132.

<sup>329</sup> Syafruddin Kalo, *op. cit.*, hlm. 4.

berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbedabeda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin Kalo mengatakan bahwa:<sup>330</sup>

Salah satu aspek dalam kehidupan hukum adalah kepastian, artinya, hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat. Salah satu yang berhubungan erat dengan masalah kepastian tersebut adalah masalah dari mana hukum itu berasal. Kepastian mengenai asal atau sumber hukum menjadi penting sejak hukum menjadi lembaga semakin formal

---

<sup>330</sup> *Ibid*, hlm. 4 dan 16.

Selanjutnya Badai Husain hasibuan dan Rahmi Purnama Melati mengatakan bahwa:<sup>331</sup>

Dalam prakteknya di lapangan ternyata dapat kita lihat banyak sekali masyarakat pencari keadilan khususnya ekonomi lemah yang merasa tidak mendapatkan kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena proses peradilan di Indonesia yang tergolong lama, dan biaya yang cukup mahal, padahal tujuan dibentuknya pengadilan itu salah satunya adalah untuk memperoleh kepastian hukum.

Oleh karena itu tentang apa arti dari sebuah kepastian hukum merupakan suatu hal yang sangat penting pula bagi masyarakat, Kepastian hukum yang dituangkan dalam putusan hakim merupakan hasil yang didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang relevan secara yuridis serta dipertimbangkan dengan hati nurani. Hakim selalu dituntut untuk selalu dapat menafsirkan makna undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang dijadikan dasar untuk diterapkan.<sup>332</sup>

Hal tersebut sangat penting, oleh karena dengan adanya kepastian hukum itu akan sangat mempengaruhi wibawa hakim dan elektabilitas pengadilan itu sendiri. Karena putusan hakim

---

<sup>331</sup> Badai Husain Hasibuan dan Rahmi Purnama Melati, "Asas Kepastian Hukum Dalam Peradilan Indonesia" dikutip dari <http://www.amiyorazakaria.blogspot.com> diakses 9 Desember 2016, hlm. 1.

<sup>332</sup> Syafruddin Kalo, *op, cit*, hlm. 4.

yang mengandung unsur kepastian hukum akan memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum. Hal ini disebabkan putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, bukan lagi pendapat dari hakim itu sendiri yang memutuskan perkara, tetapi sudah merupakan pendapat dari institusi pengadilan dan menjadi acuan masyarakat dalam pergaulan sehari-hari.<sup>333</sup>

### 3) Nilai kemanfaatan

Menurut Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh Mohamad Aunurrohim mengatakan, “hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika ia memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang.”<sup>334</sup> Sebagai contoh misalnya saja putusan hakim akan mencerminkan kemanfaatan, manakalah hakim tidak saja menerapkan hukum secara tekstual belaka dan hanya mengejar keadilan semata, akan tetapi juga mengarahkan pada kemanfaatan bagi kepentingan pihak-pihak yang berperkara dan kepentingan masyarakat pada umumnya. Artinya, hakim dalam menerapkan hukum, hendaklah

---

<sup>333</sup> Fence M. Wantu, “*Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata*,” Jurnal Dinamika Hukum, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012, Dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 14 September 2016, jam 20.30 WIB, hlm. 483.

<sup>334</sup> Mohamad Aunurrohim, “*Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 9 Desember 2016, hlm. 7.

mempertimbangkan hasil akhirnya nanti, apakah putusan hakim tersebut membawa manfaat atau kegunaan bagi semua pihak.<sup>335</sup>

Pada dasarnya menurut Satjipto Rahardjo diantara ketiga nilai dasar hukum tersebut sering terjadi ketegangan atau *spannungsverhältnis*. Artinya bahwa ketiga nilai dasar tersebut memiliki muatan tuntutan yang berbeda-beda. Hal tersebut dikarenakan dalam setiap proses mewujudkan ketiga nilai dasar tersebut tidaklah terlepas dari kepentingan individu atau suatu kelompok di dalam masyarakat secara kompleks.<sup>336</sup> Persoalan *spannungsverhältnis* tersebut mengakibatkan terhambatnya penegakan hukum dalam berbagai dimensinya.

Pada perkembangannya hukum antar aliran satu dengan yang lain kerap bahkan sebagian sebagai berpolemik, bisa positivistik versus non positivistik, maupun dalam bentuk-bentuk lainnya. Hal ini berakar dari hakikat perubahan dengan segala konsekuensinya (sebagai misal kenyataan yang sedang hangat terjadi, yaitu hukum progresif versus hukum konservatif). Berkaitan dengan penegakan hukum, walaupun polemik hukum senyatanya tidak akan pernah berakhir sepanjang kehidupan manusia masih ada, namun proses penegakan hukum harus merupakan tidak kalah pentingnya bersejalan dengan kritik-kritik

---

<sup>335</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm. 160.

<sup>336</sup> Satjipto Rahardjo, *op, cit*, hlm. 19-20.

berhukum khususnya dalam bahasan ini dalam konteks Indonesia. Berbicara penegakan hukum berarti berbicara juga antara lain tentang penegak hukum dan masyarakat yang menempati pada posisi strategis dalam penegakan supremasi hukum.<sup>337</sup>

Proses untuk mencapai rasa keadilan adalah merupakan mata rantai yang tidak boleh di lepas pisahkan paling tidak sejak pembuatan peraturan perundangan, terjadinya kasus atau peristiwa hukum, sampai diproses verbal di kepolisian serta penuntutan jaksa, atau gugatan dalam perkara perdata, dan kemudian diakhiri dengan *Vonis* hakim yang memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht vangeweisde*) sehingga kualitas proses itulah sebenarnya sebagai jaminan kualitas titik kulminasi hasil atau manfaat seperangkat peraturan perundang-undangan yang dibuat. Dengan demikian sangat mempeluangkan tegaknya supremasi hukum di negara kita. Harold J. Laksi yang dikutip oleh Sabian<sup>338</sup> mengatakan “bahwa warga negara berkewajiban mematuhi hukum tertentu hanya jika hukum itu memuaskan rasa keadilannya.”<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> Sabian Ustman, *Penegakan Hukum Responsif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 11-12.

<sup>338</sup> Sabian Utsman, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 262.

<sup>339</sup> Sabian Ustman, *op,cit*, hlm. 13-14.

### C. TUJUAN DAN NILAI HUKUM MENURUT ISLAM

Hukum Islam adalah salah satu norma agama, dari sekian norma-norma agama yang ada di dunia dan harus diakui para ulama cukup beragam dalam memberikan pengertian tentang hukum Islam. Hal itu bisa dimaklumi, sebab kata hukum Islam tidak ditemukan sama sekali di dalam Al-Quran dan literatur hukum dalam Islam. Yang ada dalam Al Quran adalah kata suriat, fiqh, hukum Allah dan yang seakar dengannya. Kata hukum Islam merupakan terjemahan dari term “Islamic Law” dari literatur barat.<sup>340</sup>

Namun demikian, akan dikemukakan beberapa definisi tentang hukum Islam yang dikemukakan oleh para ilmuwan. Mohammad Daud Ali mengartikan “Hukum Islam adalah Hukum yang bersumber dan menjadi bagian dari agama Islam”.<sup>341</sup> Aderson melukiskan hukum Islam sebagai ajaran (doktrin) tentang tugas-tugas atau kewajiban-kewajiban setiap muslim.<sup>342</sup> Hasbi asy-Syiddiqy memberikan definisi hukum Islam dengan “Koleksi daya upaya fuqaha dalam menerapkan syari’at Islam sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”<sup>343</sup>

Peningkatan peran Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, seiring dengan dunia era globalisasi dan agar supaya lebih efektif dalam pengembangan pembaharuan hukum nasional, tidak dapat lepas dari pemikiran

---

<sup>340</sup> Fathurrohman Djamil, *Filsafat Hukum Islam, (Bagian Pertama)*, Jakarta, Logis Wacana Ilmu, 1997, hlm. 11

<sup>341</sup> Mohammad Daul Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 45.

<sup>342</sup> J.N.D. Aderson, *Hukum Islam di Dunia Modern, penerjemah Machnun Husein, edisi revisi*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1994, hlm. 5-6.

<sup>343</sup> Muhammad Hasbi asy-Syiddiqy, *Falsafah Hukum Islam, Cet. V*, Jakarta, Bulan Bintang, 1993, hlm. 21

dasar sistem hukum nasional, yaitu sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum rakyat Indonesia yang mayoritas pemeluk ajaran Islam.

Disamping itu juga tidak boleh bertentangan dengan landasan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, serta harus berorientasi kepada apa yang menjadi amanat GBHN yang berasaskan : keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; asas manfaat; demokrasi Pancasila; adil dan merata; simbang; keserasian dan keselarasan dalam perikehidupan. Serta tidak mengenyampingkan asas hukum (menuju kepada adanya kepastian hukum), kemandirian, kejuangan dan asas iptek.

Islam yang ajarannya tertuang dalam kitab suci Qur'an dan Hadis adalah merupakan segala-galanya bagi umat Islam, banyak dijumpai legitimasi terwujudnya Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Untuk mengantisipasi keselarasan dan keseimbangan dalam pengembangan dan pembaharuan hukum nasional, nilai-nilai Islam yang sudah menjiwa bagi pemeluknya sewajarnya untuk digali nilai-nilai Islami masuk dalam rancangan pembahasan Hukum Tata Usaha Negara.

Esensi ajaran Islam adalah mengatur hubungan yang harmonis antara Sang Pencipta dengan hamba-Nya dan hubungan sesama umat manusia. Untuk mencapai tujuan kehidupan manusia di dunia dan akhirat nanti, Islam meletakkan asas-asas yang menjadi dasar dan perilaku kehidupan yang tertuang dalam al Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad saw. Islam mengatur hubungan antara manusia atas dasar cinta kasih dan keadilan, disertai perhatian dan mengikuti peraturan Islam mengenai semua aspek kehidupan manusia.



Peraturan Islam mengenai peradilan, bernegara dan kehidupan bermuamalah lainnya serta kewajiban melaksanakan kewajiban, menjadi perbuatan yang mengakibatkan terganggunya orang lain semua itu merupakan bagian penting dari ajaran Islam. Islam sangat mencela perbuatan kesewenang-wenangan, kezaliman, ketidakadilan, diskriminasi sosial dan perbuatan-perbuatan tercela lainnya. Didalam Islam, ketetapan hukum bersifat universal, yakni hukum berlaku bagi seluruh umat manusia, tidak pandang perbedaan jenis, kebangsaan ataupun lapisan. Warga pejabat mempunyai hak yang sama dibidang pengadilan.

Sebuah riwayat dari Bukhori dan Muslim menceritakan bahwa ketika Fatimah binti al Aswaddaribani Mahzum mencuri, Usamah bin Zaid datang menghadap Rasulullah. Untuk meminta pertolongan beliau agar Fatimah dapat dibebaskan dari hukuman. Tetapi beliau Rasulullah. Sama sekali tidak dapat membenarkan usaha Usamah yang hendak memberikan perlindungan kepada Fatimah, kepada para sahabat yang ketika itu sedang berkumpul disekitarnya, Rasulullah saw. Bersabda : *Umat terdahulu sebelum kalian binasa justru karena jika mereka melihat ada orang bangsawan mencuri dibiarkan, tetapi jika yang mencuri itu orang lemah dihukum. Demi Allah, bilamana anak kusendiri, Fatimah mencuri, pasti akan kupotong tangannya sendiri (Fuad Abdul Baqi, 1982, hal.628).*

Keuniversalan ajaran Islam sebagai salah satu ajaran yang sekaligus sebagai sumber inspirasi pembinaan dan pembaharuan hukum di Indonesia, harus diletakkan kepada posisi realita yang ada, dimana sebagian besar

masyarakat Indonesia adalah pemeluk agama Islam. Peranan dan fungsi PTUN yang harus berhadapan dengan era modernisasi dan globalisasi, perlu dijiwai oleh landasan yang kokoh dan salah satunya adalah Islam. Islam adalah agama yang berhak memperoleh penghormatan dan pujian, sebab ia merupakan agama yang paling tangguh menghadapi tantangan semua peradaban. Ia adalah agama yang abadi sepanjang zaman (Ahmad Syalabi, 1982, 366), dan memperhatikan aspek hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat untuk dijadikan pengambilan keputusan dan merancang sebuah perundang-undangan, perlu dipertimbangkan. Jika hal ini tidak diperhatikan hukum di mata masyarakat kurang dihayati dan kesadaran hukum menjadi lemah.

Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prinsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah Agama, Akal, Jiwa, Harta benda dan Keturunan.<sup>344</sup> Keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak antara satu dengan yang lainnya, selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran. Berikut adalah sumber Nilai dalam Islam yaitu :

#### 1. Nilai Ilahi

Nilai Ilahi adalah nilai yang difitrahkan Tuhan melalui para rasul-Nya yang berbentuk iman, takwa, adil, yang diabadikan dalam

---

<sup>344</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 48.

wahyu Illahi.<sup>345</sup> Nilai Illahi ini merupakan sumber utama bagi para penganutnya. Dari agama, mereka menyebarkan nilai-nilai kebajikan untuk diaktualisasikan dalam kehidupan sehari-hari. Seperti yang dijelaskan dalam Q.S. al-An'am/6: 115 :

*“Telah sempurnalah kalimat Tuhanmu (Al-Quran) sebagai kalimat yang benar dan adil. tidak ada yang dapat merobah robah kalimat-kalimat-Nya dan Dia lah yang Maha Mendenyar lagi Maha mengetahui.”(Q.S. al-An'am/6: 115).*<sup>346</sup>

Nilai-nilai Illahi selamanya tidak akan mengalami perubahan. Nilai-nilai Illahi yang fundamental mengandung kemutlakan bagi kehidupan manusia selaku sebagai pribadi maupun anggota masyarakat, serta tidak berkecenderungan untuk berubah mengikuti selera hawa nafsu manusia.

Pada nilai Illahi ini, tugas dari manusia adalah menginterpretasikan serta mengplikasikan nilai-nilai itu dalam kehidupannya. Dengan interpretasi itu manusia akan mengetahui dan melaksanakan ajaran agama yang dianutnya.

---

<sup>345</sup> Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam : kajian filosofis dan kerangka dasar operasionalisasinya*. Bandung: Trigenda Karya, hlm. 111.

<sup>346</sup> Departemen Agama RI. 2009. *Al-Qur'an dan dan Terjemahnya*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 142.

## 2. Nilai Insani

Nilai insani ialah nilai yang tumbuh atas dasar kesepakatan manusia serta hidup dan berkembang dari peradaban manusia, nilai ini bersifat dinamis. Seperti dalam firman Allah dalam Q.S. Al-Anfal/8:53 :

*“Yang demikian itu karena sesungguhnya Allah tidak akan mengubah sesuatu nikmat yang telah diberikan-Nya kepadasuatu kaum, hingga kaum itu meubah apa yang ada pada diri mereka sendiri dan Sesungguhnya Allah Maha mendengar lagi Maha mengetahui.” (Q.S. Al-Anfal/8:53).<sup>347</sup>*

Nilai-nilai insani yang kemudian melembaga menjadi tradisi-tradisi yang diwariskan turun-temurun dan mengikat anggota masyarakat yang mendukungnya.<sup>348</sup>

Nilai Illahi mempunyai relasi dengan nilai insani. Namun nilai Illahi (hidup etis religius) memiliki kedudukan vertikal yang lebih tinggi daripada nilai hidup lainnya. Di samping hirarkinya lebih tinggi, nilai keagamaan mempunyai konsekuensi pada nilai lainnya, dan sebaliknya nilai lainnya itu memerlukan nilai pijakan yang berupa nilai etis religius.

---

<sup>347</sup> Departemen Agama RI. 2009. *Al-Qur'an dan dan Terjemahnya*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 57.

<sup>348</sup> Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam : kajian filosofis dan kerangka dasar operasionalisasinya*. Bandung: Trigenda Karya, hlm. 112.

Dengan mengetahui sumber, fungsi dan sarana dan prasarana menanamkan nilai-nilai, orang dapat memahami kekuatan nilai-nilai tersebut bertahan pada seorang pribadi dan juga cara-cara yang kiranya dapat direncanakan untuk mengubah nilai yang kurang baik ke arah nilai yang baik. Nilai-nilai adalah dasar atau landasan bagi perubahan.<sup>349</sup>

Lebih lanjut Hill dalam Sutarjo Adisusilo berpendapat bahwa nilai berfungsi sebagai acuan tingkah laku dalam kehidupan, yang mempunyai tiga tahapan, yaitu:

- 1) *Values Thinking*, yaitu nilai-nilai pada tahapan dipikirkan atau *values cognitive*;
- 2) *Values affective*, yaitu nilai-nilai yang menjadi keyakinan atau niat pada diri seseorang untuk melakukan sesuatu.
- 3) *Values actions*, yaitu tahap dimana nilai yang menjadi keyakinan dan menjadi niat (komitmen kuat) diwujudkan menjadi suatu tindakan nyata atau perbuatan kongkret.

Dalam pandangan Hill seseorang hanya berhenti pada tahap pertama, yaitu tahap tahu atau paham tentang nilai-nilai kehidupan, tetapi tidak sampai pada perwujudan tingkah laku. Secara kognitif seseorang memang sudah mengetahui banyak tentang nilai, tetapi tidak sampai melangkah pada *values affective*, apalagi sampai *values action*. Selanjutnya, dalam kaitannya dengan nilai pada bahasan ini akan

---

<sup>349</sup> M. Sastrapratedja. 1993. *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*. Jakarta: PT. Grasindo, hlm. 25.

ditelaah mengenai nilai-nilai tentang penghayatan terhadap agama yang dianutnya, baik nilai yang bersifat vertikal yakni kepada Allah SWT yang berbentuk kritis, maupun nilai horisontal yakni nilai yang diterapkan kepada sesama makhluk hidup.

#### D. REKONSTRUKSI NORMA PELAKSANAAN PUTUSAN TUN

Guna mewujudkan pelaksanaan putusan peradilan tata usaha yang berkeadilan maka perlu dilakukan rekonstruksi terhadap Pasal 97 angka (9) dan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

No	Sebelum Di Rekonstruksi	Kelemahan	Setelah Di Rekonstruksi
1	Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :	Belum ada sanksi bagi pihak pejabat yang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana putusan Peradilan Tata Usaha Negara.	Perlu dilakukan perubahan dengan melakukan penambahan terhadap ketentuan terkait sanksi bagi pelanggaran putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

	<p>d. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau</p> <p>e. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau</p> <p>f. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3</p>		<p>Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi: Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :</p> <p>e. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau</p> <p>f. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau</p> <p>g. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3;</p> <p>h. apabila pejabat penerbit keputusan tata usaha negara tidak melakukan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ketentuan huruf a,b, dan c maka dapat dilakukan sanksi administrasi maupun pidana.</p>
2	Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang	Besaran sanksi uang paksa seharusnya	Perlu kiranya dilakukan penambahan ketentuan

<p>Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara :</p> <p>(8) 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 selambatlambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.</p> <p>(9) 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</p>	<p>diatur lebih jelas dalam ketentuan ini.</p>	<p>terkait besaran sanksi uang paksa atau denda. Sehingga ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditambahkan nilai uang paksa, yaitu : sebesar minimal Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan/atau sanksi administratif serta sanksi pemidanaan (<i>contempt of court</i>)</p>
---	--	--



	<p>dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.</p> <p>(10) 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.</p> <p>(11) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan</p>		
--	---	--	--

	<p>pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.</p> <p>(12) 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).</p> <p>(13) Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang</p>		
--	--	--	--

	<p>kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan,</p> <p>(14) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.</p>		
--	--	--	--

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

- 1) Pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara saat ini belum mewujudkan nilai keadilan, hal ini dikarenakan keberadaan 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak secara tegas memberikan kepastian menegaskan diri untuk tidak melaksanakan eksekusi putusan PTUN.
- 2) Faktor penghambat dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan eksekusi PTUN belum berkeadilan ialah faktor substansi hukum yaitu ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang belum mengatur ancaman bagi pihak pejabat yang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Serta kelamahan pada Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur terkait besaran sanksi uang paksa seharusnya diatur lebih jelas dalam ketentuan ini.
- 3) Perlu dilakukan rekonstruksi terhadap ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan menambahkan ketentuan nilai uang paksa, yaitu : sebesar minimal Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan/atau sanksi administratif serta sanksi pemidanaan (*contempt of court*).

## **B. SARAN**

1. Bagi pemerintah perlu kiranya dilakukan kajian kembali bagi ketentuan Pasal 97 angka (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sehingga hasil kajian dapat dijadikan bahan bagi rekonstruksi hukum terhadap pelaksanaan putusan PTUN yang berkeadilan.
2. Bagi penegak hukum perlu kiranya mampu melakukan terobosan hukum yang berlandaskan pada nilai Pancasila dan berlandaskan progresifitas hukum acara PTUN.
3. Bagi masyarakat perlu kiranya ada sosialisasi terkait pentingnya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap akses hak publik.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Arifin Marpaung, 2010. *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Upaya Paksa*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Bagir Manan, 2008. Prospek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, disampaikan dalam Rapat Koordinasi Nasional MA-RI Dengan Jajaran Peradilan Tata Usaha Negara Se Indonesia Tahun 2008, di Hotel Panghegar Bandung, 14-16 Januari.
- Barda Nawawi Arief, 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cet Ke-8, Balai Pustaka, Jakarta.
- Damar Bayukesumo, 2010, *Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Skripsi Program Sarjana Strata – 1 Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta.
- Divana, Fara, Pelaksanaan eksekusi dalam perkara perdata di pengadilan negeri pamekasan, <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/PPKN/article/view/6210>, diakses 19 Juni 2015.
- Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. 2011. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Effendy, Marwan, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.
- Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islami Bayn Al-Ashlah wa At.
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta.

- H. Hamilton, Walton, 1931, *Constitutionalism*, Encyclopedia of Social Sciences, Edwin Seligman R. A. & Alvin Jhonson.
- Harahap, Zairin. 2001. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Irianto, Sulistyowati dan Shidarta, 2013, *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Irfan Fachrudin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- J.N.D. Aderson, 1994. *Hukum Islam di Dunia Modern, penerjemah Machnun Husein, edisi revisi*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogyakarta.
- Junaidi, *Kasus Pelanggaran Putusan PTUN Oleh Kepala BPN Banjarmasin, Hasil Opserfasi dan Wawancara Indebt Interview Awal Pada Pengadilan PTUN Banjarmasin yang dilaksanakan pada 12 April 2019*.
- Kaelan, 2004, *Pendidikan Pancasila, Proses Reformasi, UUD Negara Amandemen 2002, Pancasila Sebagai Sistem Filsafat, Pancasila Sebagai Etika Politik, Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta.
- Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Lopa, B. dan A. Hamzah, 1992, *Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit, Sinar Grafika, Jakarta.
- M. Agus Santoso, 2014. *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan ke-2, Kencana. Jakarta.
- Mahfud M. D., Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2010, *Menjaga Kemerdekaan Pers Di Pusaran Hukum*, Dewan Pers, Jakarta.
- Mohammad Daul Ali, 1996. *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Muchsin, Disertasi , 2003 “*Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*”, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

- Muhaimin dan Abdul Mujib. 1993. *Pemikiran Pendidikan Islam : kajian filosofis dan kerangka dasar operasionalisasinya*. Trigenda Karya. Bandung.
- Muhammad Hasbi asy-Syiddiqiy, 1993. *Falsafah Hukum Islam, Cet. V*, Bulan Bintang. Jakarta.
- M. Nur Rasaid, 2003, *Hukum Acara Perdata*, cet. III, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- M. Sastrapratedja. 1993. *Pendidikan Nilai Memasuki Tahun 2000*. PT. Grasindo Jakarta.
- Nasir, Muhammad, 2003, *HUKUM ACARA PERDATA*, Djambatan, Jakarta.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien.
- Philipus.M. Hardjo, 1988, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Rafael La Porta, 1999 . “*Investor Protection and Cororate Governance*; Journal of Financial Economics”.
- Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Rois Mahfud. 2011. *Al-Islam (Pendidikan Agama Islam)*. Penerbit Erlangga Palangka Raya.
- Rose-Ackerman, Susan dan Peter L. Lindseth, 2010, *Comparative Administrative Law*, Reseach Handbook in Comparative Law, Edward Elgar Publishing Limited, Massachuttes.
- R.Subekti dan Tjitrosoedibio, 1999. *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- R. Soepomo, 1993, *Hukum Acara Pengadilan Negeri*, Prdanya Paramita, Jakarta.
- Sajipto Raharjo, 2006. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, 2013, “*Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*”, cet. 1, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Salim, Amarullah.2000. *Peranan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pengawasan Yusticial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum*, Lembaga Administrasi Negara, Departemen Kehakiman.Jakarta.



- Sauveplanne, JG., 1981. *Rechtsstelsels in Vogelvlucht – Een Inleiding tot de Privaatrechtsvergeleijking*, tweede druk, Kluwer – Deventer.
- Samosir, Djamanat, 2011, *HUKUM ACARA PERDATA Tahap-Tahap Penyelesaian Perkara Perdata*, Nuansa Aulia, Bandung.
- Satjipro Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Seerden, Rene dan Frits Stroink, 2002. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Intersentia Uitgevers Antwerpen, Groningen, Netherlands.
- Setiono, Disertasi, 2004 “*Rule of Law*”, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, business-law.binus.ac.id, diunduh pada 02-02-2017
- Simanjuntak, Enrico, 2018, *Hukum Acara Tata Usaha Negara, Transformasi Dan Refleksi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sjachran Basah, 1989. *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, cetakan pertama, Rajawali Press. Jakarta.
- Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sri Endah Wahyuningsih, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang.
- Sudikno Martokusumo, 2005. *Mengenal Hukum Satu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro, 1996. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan : Bentuk-bentuk Perusahaan yang berlaku di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata, 1992, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung.
- Tarsi, Eksekusi EKSEKUSI ANTARA TEORI DAN PRAKTIK DALAM HUKUM PERDATA, [http://pastabat.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685](http://pastabat.net/index.php?option=com_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685), diakses 19 Juni 2015.

Titik Triuwulan T. dan Ismu Gunadi Widodo, 2010. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana. Surabaya.

Vredentberg, 1999, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.

Wade, H. W. R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Wahyu Sasongko, 2007. *Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*. Universitas Lampung, Bandar Lampung.

Warassih, Esmi, 2011, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang.

## **JURNAL**

Ahmad Ali MD, "Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin," *Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan*, (Jogjakarta) Edisi 1, 2012

Bahder Johan Nasution, Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern, *Jurnal Yustisia*, Vol.3, No.2, Mei-Agustus 2014

Diseth dan Hoglend dalam Dewa Gede Atmadja, *Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum*, *Jurnal Kertha Wicaksana* Volume 12 Nomor 2, 2018

E Fernando M Manulang dalam Bambang Arwanto, Perlindungan Hukum bagi Rakyat akibat Tindakan Faktual Pemerintah, *Jurnal Yuridika*: Volume 31 No 3, September 2016

Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, No.4, April 2014

Fence M. Wantu, "Mewujukan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata," *Jurnal Dinamika Hukum*, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012

John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, *Jurnal TAPIS* Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013

- Mohammad Afifudin Soleh, Eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap, *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2018
- Paulus Lotulong dalam Nico Utama Handoko dan Anna Erliyana, Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya, *Jurnal Pakual Law Review* Volume 06 Nomor 02, Juli-Desember 2020
- R. Sumantri Raharjo, Media Relations di Media Massa (Analisis Deskriptif Kualitatif terhadap Kegiatan Media Relations TVRI Yogyakarta dan Jogja TV, *Jurnal Komunikasi Profetik*, Vol.8, No.2, Oktober 2015
- Ridwan, Beberapa Catatan tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Hukum* no.20 Vol. 9, Juni 2002
- Slamet Tri Wahyudi, Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 1, Nomor 2 Juli 2012
- Suwandi Sarwiji, 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa Yogyakarta
- Untoro, *Self-Respect dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan*, *Jurnal Pandecta* Volume 13. Number 1, Juni 2018
- Woro Trilassiw, Penegakan Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, *Jurnal Wacana Hukum* Vol.VIII no. 1, April 2009
- Yosef Rama, Eksekusi Putusan Pengadilan atas Perkara Pertanahan yang telah Berkekuatan Hukum Tetap, *Jurnal Borneo Law Review* Vol. 2 Issue. 2 Tahun 2018, hlm 135-139
- Yos Johan Utama, Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administasi Negara, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007

## INTERNET

- Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum dan Keadilan Sosial" dikutip dari <http://www.suduthukum.com>

Alfred C. Aman, *Administrative Law in the United States -- Past, Present and Future*, Maurer School of Law: Indiana University, Digital Repository @ Maurer Law, diakses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/232654373.pdf>, pada 12 Juli 2021

Fara Divana, *Pelaksanaan eksekusi dalam perkara perdata di pengadilan negeri pamekasan*, <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/PPKN/article/view/6210>, diakses 19 Juni 2015

<https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>. (diakses pada tanggal 2 Maret 2020)

<https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>. (diakses pada tanggal 2 Maret 2020)

[http://id.wikipedia.org/wiki/teori\\_regulasi](http://id.wikipedia.org/wiki/teori_regulasi). Diakses tanggal 27 Maret 2021.

Ichiro Ogawa, *Judicial Review of Administrative Actions in Japan*, *Washington Law Review*, Volume 43, 2017, di akses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/267975773.pdf>, pada 12 Juli 2021

Kunantiyorini, Anik, *Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum*, Diakses melalui [portalaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...](http://portalaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...), Pada 18 Februari 2018.

M. Prawiro, *“Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi,”* Maxmanroe, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>.

Ricardo Perlingaero, *Contemporary Challenges In Latin American Administrative Justice*, <https://www.bricslawjournal.com/jour/issue/archive>, Diunduh pada 21 April 2020

Syafruddin Kalo, *“Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat”* dikutip dari <http://www.academia.edu.com>

Syafruddin Kalo, *“Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat”* dikutip dari <http://www.academia.edu.com>

Tarsi, Eksekusi EKSEKUSI ANTARA TEORI DAN PRAKTIK DALAM HUKUM PERDATA, [http://pastabat.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685](http://pastabat.net/index.php?option=com_content&view=article&id=7852:eksekusi-eksekusi-antara-teori-danpraktik-dalam-hukum-perdata-&catid=37:kumpulan-artikel&Itemid=685), diakses 19 Juni 2015

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1968 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

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

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administasi Pemerintahan

