

**EKSEKUSI TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN TATA
USAHA NEGARA YANG BERKEKUATAN HUKUM TETAP¹**

Mohammad Afifudin Soleh

Fakultas Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia

Abstrak

Peranan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam praktek penyelesaian sengketa “Administrasi Pemerintahan” di Indonesia yang disebabkan ketiadaan lembaga eksekutorial, maupun landasan hukum yang kuat mengakibatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai daya paksa. Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara pun tidak mengatur dengan tegas dan jelas mengenai masalah daya paksa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga dalam pelaksanaan Putusan benar-benar tergantung pada itikad baik Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mentaati hukum. Keadaan tersebut cukup memprihatinkan, karena prinsip akan adanya Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menempatkan kontrol yuridis dalam pemerintahan menjadi kehilangan makna dalam sistem birokrasi ketatanegaraan Indonesia. Rumusan masalah Bagaimana kekuatan hukum atas putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap? Apa sanksi bagi pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap? Putusan pengadilan tata usaha negara bersifat mengikat umum (*erga omnes*), maka kekuatan putusan pengadilan tata usaha negara tersebut sama dengan kekuatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, suatu putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap mempunyai kekuatan sebagai berikut: 1) kekuatan mengikat; 2) kekuatan pembuktian; dan 3) kekuatan eksekutorial. Bagi pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) menurut Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat dikenai sanksi.

Kata kunci: eksekusi putusan pengadilan, sanksi, sengketa

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Sebagai wujud dari pelaksanaan terhadap ketentuan Pasal 24 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, konsideran (menimbang) huruf a Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) menyebutkan:

Kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan 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, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 18 UU Kekuasaan Kehakiman menyebutkan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan 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.”

¹ DOI 10.5281/zenodo.1156353.

Dari ketentuan tersebut, jelaslah bahwa keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial yang melaksanakan kontrol terhadap tindakan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif merupakan wujud dari Indonesia sebagai negara hukum.

Secara historis, Peradilan Tata Usaha Negara telah ada sejak tahun 1986, dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986 dan atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 pemerintah menetapkan berlakunya Peradilan Tata Usaha Negara tersebut secara efektif pada tanggal 14 Januari 1991. Saat ini, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah kembali dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, cita-cita atau keinginan untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara sebetulnya telah dirintis sejak tahun 1946. Hal ini dibuktikan dengan dibentuknya Rancangan Undang-undang tentang Acara Perkara Dalam Soal Tata Usaha Pemerintahan oleh Wirjono Projodikoro.²

Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, disamping jalur pengawasan administratif yang berjalan sesuai dengan jalur yang ada dalam lingkungan pemerintah sendiri. Oleh karena itu, Pengadilan Tata Usaha Negara memberikan landasan pada badan yudisial untuk menilai tindakan badan eksekutif, serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada warga negara.

Selaras dengan hal tersebut, Paulus Efendi Lotulung mengemukakan, jika diruntut dari ide dasar pembentukannya, menurut penjelasan pemerintah dihadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada waktu mengantarkan rencana undang-undangnya Tanggal 29 April 1986, Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk adalah dalam menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) yang dianggap melanggar hak-hak warga negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat (baik mengenai hak-hak perorangan atau individu maupun hak-hak masyarakat).³ Dengan demikian, terbentuknya suatu badan peradilan yang diberi kekuasaan mengadili terhadap para pejabat pemerintahan yang menggunakan wewenang pemerintahannya dengan melanggar hak-hak warga negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap warga negaranya tersebut adalah merupakan langkah yang maju dalam rangka untuk mewujudkan supremasi hukum.⁴

Sementara itu, fungsi kontrol lembaga yudisial yang dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap tindakan pemerintah sebagai wujud perlindungan terhadap hak-hak warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 9/2004) yang berbunyi:

² Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971. hlm. 42.

³ Paulus Efendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013. hlm. 72.

⁴ *Ibid.*

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.
- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ketentuan tersebut, dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*), dengan adanya prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai batu uji untuk menguji keabsahan suatu tindakan pemerintah disamping peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun demikian, kendati pun dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan ide yang maju dalam rangka mewujudkan negara hukum modern. Tetapi yang menjadi problem selama hampir 30 (tiga puluh) tahun keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pelaksanaan (*executie*) terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, Irfan Fachruddin menyatakan: "Masalah pelaksanaan putusan peradilan (*executie*) dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah ada sejak berdirinya badan peradilan ini". Walaupun demikian sampai saat ini masih tetap menjadi masalah, dengan kata lain belum ditemukan mekanisme bagaimana putusan harus dilaksanakan sesuai dengan materi putusan. Dari beberapa penelitian terungkap bahwa tingkat keberhasilan pelaksanaan putusan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara relatif rendah, baik sebelum maupun setelah lahirnya eksekusi upaya paksa tahun 2004.⁵

Kondisi ini merupakan suatu fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara belum dapat membawa keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administrasi pemerintahan. Prinsip adanya Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menempatkan kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi bias dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bila suatu putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Tidak lama ini, Partai Golongan Karya kubu Aburizal Bakrie dan Partai Persatuan Pembangunan kubu Djan Faridz menggugat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Yasonna H. Laoly. Akhirnya, gugatan tersebut dikabulkan hingga tingkat kasasi di Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor: 490K/TUN/2015 untuk Partai Golongan Karya kubu Aburizal Bakrie dan Putusan Nomor: 610/TUN/2015 untuk Partai Persatuan Pembangunan kubu Djan Faridz. Namun demikian, Yasonna H. Laoly

⁵ Irfan Fachruddin. Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara, *Makalah*. Disampaikan pada Rakerda Mahkamah Agung Republik Indonesia Bidang Peradilan Tata Usaha Negara Wilayah Sumatera, pada tanggal 2 November 2009 di Medan, hlm. 1.

(Menteri Hukum dan hak Asasi Manusia Republik Indonesia) sebagai pihak yang kalah (tergugat) tidak mau mematuhi dan melaksanakan putusan tersebut.⁶

Peranan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam praktek penyelesaian sengketa “Administrasi Pemerintahan” di Indonesia yang disebabkan ketiadaan lembaga eksekutorial, maupun landasan hukum yang kuat mengakibatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai daya paksa. Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara pun tidak mengatur dengan tegas dan jelas mengenai masalah daya paksa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga dalam pelaksanaan Putusan benar-benar tergantung pada itikad baik Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mentaati hukum. Keadaan tersebut cukup memprihatinkan, karena prinsip akan adanya Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menempatkan kontrol yuridis dalam pemerintahan menjadi kehilangan makna dalam sistem birokrasi ketatanegaraan Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana kekuatan hukum atas putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap? Apa sanksi bagi pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap?

3 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya untuk memperoleh pemecahan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap. Oleh karena itu, dibutuhkan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah melalui pengungkapan kebenaran secara sistematis, analisis-konstruktif terhadap bahan yang dikumpulkan dan diolah.⁷ Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

B. Pembahasan

1. Kekuatan Hukum Putusan Atas Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap

Suatu putusan pengadilan dikatakan mempunyai kekuatan hukum manakala putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum tetap atau suatu putusan akhir (*eind vonnis*) yang terhadapnya tidak diajukan upaya hukum oleh pihak yang merasa keberatan dan/atau putusan kasasi di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi (*supreme court*) yang bertugas untuk mengoreksi/mengevaluasi pertimbangan hukum (*judex juris*) putusan pengadilan di bawahnya.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo, putusan yang telah memperoleh kekuatan mutlak itu mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal yang demikian, lebih dikenal dengan sebutan dalam bahasa latin “*resjudicata pro veritate habetur*” yang artinya putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan mengikat.⁸ Lebih lanjut Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan, suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai

⁶ Harian Rakyat Merdeka, Senin 11 Januari 2016.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum, Makalah Metode Penelitian Hukum Normatif*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997. hlm. 20

⁸ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, Ghalia Indonesia (Anggota IKAPI), Jakarta 2005, hlm. 99.

kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.⁹

Berkenaan dengan itu, R. Subekti mengemukakan, tujuan akhir dari proses peradilan adalah untuk memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), dalam arti kata suatu putusan hukum yang tidak dapat diubah lagi.¹⁰

Kekuatan putusan hakim dalam khasanah hukum acara perdata dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo dengan bertolak pada pendapat Asser-Anema-Verdam. Dikatakan, ada 3 (tiga) kekuatan putusan badan peradilan, yakni:

- (a) Kekuatan Mengikat, penyerahan sengketa oleh pihak-pihak kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, mengandung arti bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan. Untuk mendukung kekuatan mengikat suatu putusan pengadilan, terdapat beberapa teori sebagai berikut: 1) 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, 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 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, 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, 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.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ R. Subekti, *Hukum Acara, Op. Cit.* hlm. 124.

Dalam arti negatif, hakim tidak boleh memutus perkara yang pernah diputus sebelumnya antara para pihak yang sama serta mengenai pokok perkara yang sama. Untuk dapat mengajukan tangkisan bahwa suatu putusan mempunyai kekuatan mengikat (*exceptie van gewijsde zaak*), perkara kedua yang diajukan harus menyangkut hal yang sama dan alasan yang sama; 5) 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 dikonstatir berdasarkan alat-alat bukti tertentu, dalam perkara terpisah peristiwa tersebut masih dapat disengketakan.

- (b) Kekuatan pembuktian, dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis, yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang mungkin diperlukannya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya. Menurut hukum pembuktian dengan putusan telah memperoleh suatu kepastian tentang suatu peristiwa mempunyai kekuatan pembuktian.
- (c) Kekuatan eksekutorial, putusan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hak atau hukumnya saja, tetapi untuk menyelesaikan sengketa, terutama merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa. Oleh karena itu, putusan selain menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya juga supaya dapat direalisasi, mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dilaksanakan apa yang ditetapkan dalam putusan itu secara paksa oleh alat perlengkapan negara. Kekuatan eksekutorial diberikan oleh kata-kata "Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Semua putusan pengadilan di seluruh Indonesia harus diberi kepala irah-irah ini, sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹¹

Selanjutnya, Indroharto mengemukakan 4 (empat) akibat hukum dari bekerjanya isi dari putusan hakim, yaitu:

- 1) Putusan pengadilan sebagai fakta hukum;
- 2) Kekuatan putusan pengadilan sebagai akta otentik, yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna terhadap para pihak dan ahli warisnya, serta bagi mereka yang memperoleh hak dari padanya;
- 3) Kekuatan menangkis berdasarkan asas *ne bis in idem* dengan pengertian tidak boleh diajukan perkara lagi dalam hal yang sama. Kekuatan mengikat putusan hakim pengadilan tata usaha negara bagi hakim perdata terlihat dalam situasi: a) Hakim perdata akan menerapkan asas "*ne bis in idem*" apabila sengketa yang diputus oleh badan peradilan tata usaha negara diperkarakan kembali pada peradilan umum; b) Apabila perkara yang pernah diputus pada badan peradilan tata usaha negara, diajukan kembali kepada badan peradilan umum oleh pihak yang belum perkara pada badan peradilan tata usaha negara, putusan badan peradilan tata usaha negara akan dihormati

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara, Op. Cit.* hlm. 171-175.

oleh hakim perdata, sebab putusan hakim tata usaha negara berlaku bagi siapapun, sedangkan putusan hakim perdata hanya berlaku bagi pihak-pihak yang bersengketa; c) Hakim perdata akan memperhatikan yurisprudensi badan peradilan tata usaha negara sesuai dengan perkembangan keadaan.

- 4) Kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dapat dipaksakan pelaksanaannya melalui kekuatan umum jika tidak ditaati secara sukarela. Adanya kekuatan ini karena adanya irah-irah "Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".¹²

Tidak terdapat pertentangan yang prinsip di antara kedua pedapat tersebut di atas, sehingga dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1) Kekuatan putusan hakim yang telah dijatuhkan itu mengikat dan haruslah dihormati oleh kedua belah pihak;
- (2) Putusan berkekuatan sebagai akta otentik dapat dipandang sebagai alat bukti yang sempurna bagi para pihak;
- (3) Putusan berkekuatan menangkis gugatan berdasarkan asas "*ne bis in idem*" dengan pengertian tidak boleh diajukan perkara lagi dalam hal yang sama;
- (4) Putusan berkekuatan merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa apa yang telah diputuskan.

Selain itu, Indroharto mengemukakan sifat publik dari putusan hakim tata usaha negara yang menyebabkannya berlaku umum. Inilah perbedaannya dengan putusan peradilan perdata yang hanya mengikat para pihak yang bersengketa.¹³

Selaras dengan hal tersebut, Sudikno Mertokusumo mengemukakan landasan teoritis yang mendasari kekuatan mengikat putusan hakim. Ia mengatakan, sebagai konsekuensi dari hukum administrasi yang berada dalam lapangan hukum publik, putusan pengadilan tata usaha negara mempunyai daya mengikat secara umum, mengikat bagi siapa saja, prinsip ini dikenal dengan "*erga omnes*".¹⁴ Sifat "*erga omnes*" ini yang membedakannya dengan sifat putusan badan peradilan perdata yang hanya berkekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa (*inter partes*).¹⁵ Adanya sarana intervensi dalam Pasal 83 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dianggap sementara pihak bertentangan dengan sifat "*erga omnes*" dari putusan badan peradilan tata usaha negara. Jika putusan badan peradilan tata usaha negara mengikat secara umum, tidak ada lagi urgensi pihak lain masuk ke dalam perkara mempertahankan haknya.

Indroharto memperkuat pendapat ini dengan melihat urgensi dan kelayakan pihak lain masuk menjadi pihak dalam perkara. Orang atau badan hukum perdata tidak mungkin menjadi tergugat intervensi, karena yang berkedudukan sebagai tergugat adalah badan/pejabat tata usaha negara, yakni yang melaksanakan urusan pemerintahan (*bestuur*). Pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan tergugat dapat memperkuat dalil tergugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara. Demikian juga pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan gugatan penggugat

¹² Indroharto, Usaha Memahami (buku II), *Op. Cit.* hlm. 243; R. Subekti, *Hukum Acara, Op. Cit.* hlm. 128.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya Sejak Tahun 1942 Dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1983. hlm. 52.

¹⁵ *Ibid.*

dapat memperkuat dalil penggugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara.¹⁶

Sehubungan dengan pendapat Indroharto di atas, dengan memberikan tambahan catatan, Irfan Fachruddin menyatakan bahwa ketidakikutsertaan pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap perkara yang sedang disengketakan harus didukung oleh sifat hukum acara yang sesuai dengan prinsip *erga omnes* atau keberlakuan umum putusan badan peradilan tata usaha negara.¹⁷ Penyelesaian sengketa hendaknya tidak hanya memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang bersengketa, tetapi juga dirancang untuk memberikan penyelesaian sengketa dengan memperhatikan kepentingan dan hak-hak yang lebih luas, terutama kepentingan dan hak-hak pihak yang berkepentingan secara langsung dan tidak turut dalam perkara.¹⁸

Lebih lanjut, Irfan Fachruddin mengemukakan, apabila tidak demikian, pihak yang berkepentingan dan tidak menjadi pihak dalam perkara, tidak mempunyai hak untuk melindungi kepentingannya atau melakukan upaya hukum. Pihak yang berkepentingan akan kehilangan kesempatan melindungi kepentingannya jika pihak-pihak menerima putusan dan apabila putusannya hanya bersifat *declaratoir* yang tidak memerlukan pelaksanaan. Jika putusan bersifat *condemnatoir* yang masih memerlukan pelaksanaan, masih terbuka kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk melindungi kepentingannya dengan melakukan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan. Agaknya lembaga intervensi masih diperlukan, paling tidak untuk saat ini, guna melindungi pihak yang berkepentingan dari konspirasi pihak-pihak dalam perkara.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) bersifat mengikat semua orang (*erga omnes*) layaknya kekuatan peraturan perundang-undangan, hal ini yang membedakan dari putusan pengadilan umum dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang berperkara (*inter partes*). Selain itu, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) juga mempunyai kekuatan mengikat yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh pihak yang dibebankan kewajiban di dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap juga mempunyai kekuatan pembuktian sempurna seperti akta otentik, sehingga dapat dijadikan alat bukti untuk menguatkan bahwa perkara yang diajukan telah pernah diputus sehingga tidak patut untuk diperiksa kembali, yang demikian dikenal dengan asas "*ne bis in idem*". Lebih dari itu, yang paling penting adalah bahwa, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) mempunyai kekuatan eksekutorial, sehingga siapapun yang dibebankan kewajiban (putusan *condemnatoir*) harus melaksanakannya, baik secara sukarela maupun dengan upaya paksa.

2. Sanksi Bagi Pejabat Tata Usaha Negara Yang Tidak Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap

Seperti diuraikan sebelumnya, putusan pengadilan tata usaha negara yang dapat dilaksanakan hanyalah putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Yang

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan, *Op. Cit.* hlm. 249.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 250.

¹⁹ *Ibid.*

demikian sebagaimana bunyi Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara “Hanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

Ketentuan Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut menurut Philipus M. Hadjon merupakan formulasi pasal yang menunjukkan secara jelas bahwa putusan yang dijalankan adalah putusan yang sifatnya sudah tetap. Hal itu berarti bahwa putusan tersebut tidak dapat ditinjau atau dibatalkan. Dengan demikian, sifat putusan ini memiliki kekuatan mengikat yang sesuai dengan “salah satu asas putusan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara, yakni *erga omnes* yang artinya putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat umum.”²⁰

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Paulus Efendi Lotulung dengan lebih lengkap, yang menyatakan bahwa suatu putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) mempunyai konsekuensi-konsekuensi yuridis sebagai berikut:

- 1) Dengan adanya putusan yang bersangkutan berarti bahwa sengketa tersebut telah berakhir dan tidak ada lagi upaya-upaya hukum biasa yang lain yang dapat ditempuh oleh para pihak yang berperkara;
- 2) Putusan tersebut mempunyai daya mengikat bagi setiap orang (*erga omnes*), tidak hanya mengikat kedua belah pihak yang berperkara (*inter partes*) seperti halnya dalam perkara perdata;
- 3) Putusan tersebut merupakan suatu akta autentik yang mempunyai daya kekuatan pembuktian sempurna; dan
- 4) Putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang berarti bahwa isi putusan tersebut dapat dilaksanakan. Bahkan, jika perlu dengan upaya paksa jika pihak yang dikalahkan tidak mau melaksanakan dengan sukarela isi putusan yang bersangkutan.²¹

Berdasarkan pendapat di atas, yang menjadi tujuan utama dari rakyat pencari keadilan (*justitia bellen*) ketika mengajukan gugatan melalui pengadilan tata usaha negara adalah agar hak-hak yang dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) dapat diperoleh kembali. Oleh karena itu, hal yang paling mungkin untuk mengembalikan pada keadaan semula (*restitutio in integrum*) adalah adanya pelaksanaan (*executie*) terhadap suatu putusan pengadilan tata usaha negara manakala gugatan penggugat terhadap badan/pejabat tata usaha negara dikabulkan.

Mekanisme pelaksanaan (*executie*) terhadap putusan pengadilan tata usaha negara (*administratief rechtspraak van vonnissen*) diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lebih lengkap ketentuan tersebut berbunyi:

- (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction The Indonesian Administration Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993. hlm. 332.

²¹ Paulus Efendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013. hlm. 137.

perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari.

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

Ketentuan di atas, lebih menitikberatkan pada pelaksanaan (*executie*) putusan dengan sistem berjenjang atau lebih dikenal dengan pelaksanaan hierarkhis. Hal demikian dikarenakan ada keterlibatan pejabat yang lebih tinggi atau pejabat atasan. Bahkan, sampai kepada Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi kekuasaan pemerintahan (*bestuur*).

Namun demikian, atas dasar kurang efektifnya pelaksanaan (*executie*) putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap, maka pada perubahan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 2004, pelaksanaan hierarkhis tidak dipertahankan dan diganti dengan pemberian upaya paksa berupa pengenaan sanksi administratif dan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) serta pengumuman (publikasi) di media massa. Yang demikian diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang 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.
- (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).

Ketentuan di atas merupakan bentuk paksaan bagi badan/pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan secara sukarela, dengan harapan agar pelaksanaan (*executie*) terhadap putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) efektif demi terwujudnya badan peradilan yang berwibawa serta perlindungan hukum bagi rakyat berjalan sesuai dengan tujuan dibentuknya negara hukum Indonesia.

Namun demikian, seperti ungkapan “tak ada gading yang tak retak” dalam arti tidak ada manusia yang sempurna, begitu pun dengan karyanya. Ketentuan perubahan tahun 2004 yang mencantumkan penjatuhan sanksi administratif dan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang semula diproyeksikan untuk efektifitas pelaksanaan (*executie*) putusan pengadilan oleh badan/pejabat tata usaha negara ternyata tidak berjalan sesuai harapan. Bahkan, masih banyak problem di dalamnya.

Berkenaan dengan hal tersebut, Paulus Efendi Lotulung menyatakan bahwa meskipun revisi terhadap ketentuan Pasal 116 tersebut merupakan kemajuan dalam pengembangan kepastian hukum bagi pelaksanaan (*executie*) suatu putusan pengadilan tata usaha negara, namun problema yang muncul dalam hal pembayaran uang paksa (*dwangsom*) adalah sebagai berikut:

- 1) Perlu adanya produk hukum yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme cara pembayaran uang paksa (*dwangsom*) seperti halnya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Pembayaran Ganti Rugi Di Peradilan Tata Usaha Negara;
- 2) Kapan dapat ditentukan jumlah uang paksa (*dwangsom*) yang harus dibayarkan; dan
- 3) 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?²²

Selain masalah penerapan uang paksa, Paulus Efendi Lotulung juga menyoroti masalah penjatuhan sanksi administratif bagi pejabat tata usaha negara tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Dikatakannya, problematika penerapan sanksi administratif meliputi:²³

- 1) Sanksi administratif yang bagaimana yang dapat diterapkan;
- 2) Peraturan dasar tentang sanksi administratif mana yang dapat dipergunakan sebagai acuan; dan

²² *Ibid.* hlm. 139.

²³ *Ibid.*

- 3) Bagaimana bentuk mekanisme dan tata cara penerapan sanksi administratif yang harus diterapkan?.

Pernyataan di atas, menurut penulis adalah wajar. Oleh karena, tidak adanya kejelasan mengenai mekanisme penerapan upaya paksa berupa penjatuhan sanksi administratif dan pembayaran uang paksa (*dwangsom*). Hal demikian, mengakibatkan ketentuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi tidak dapat dilaksanakan (*non executable*). Bahkan, boleh jadi ketentuan tersebut hanya menjadi norma yang mengikat dan mempunyai daya paksa sebagai teks saja (macan ompong), namun tidak berarti apa-apa ketika dihadapkan pada suatu peristiwa konkret.

Dari sekelumit problematika yang ada sebagaimana pada ulasan sebelumnya, terlihat adanya urgensi terhadap perubahan atas ketentuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga, pada tanggal 29 Oktober 2009 diundangkanlah Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan Pasal 116 merupakan salah satu ketentuan yang dirubah pada perubahan kedua tahun 2009. Adapun bunyi ketentuan Pasal 116 pada perubahan kedua tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- (1) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari 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.

Ketentuan Pasal 116 pada perubahan kedua tahun 2009 tersebut tampaknya memberikan suatu formulasi pasal yang mengkombinasikan antara Pasal 116 lama di Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pasal 116 perubahan pertama pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini sangat jelas terlihat pada ketentuan ayat (6) yang menjadikan Presiden sebagai tumpuan terakhir untuk dapat memerintahkan pejabat yang dibebankan kewajiban melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Ketentuan tersebut merupakan ciri eksekusi hierarkhis yang semula diatur dalam Pasal 116 lama tahun 1986, meskipun tidak secara berjenjang melalui pejabat atasan, namun hal tersebut tetap membebankan kepada Presiden sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat yang dibebani kewajiban melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Selain itu, penerapan upaya paksa berupa penjatuhan sanksi administratif dan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) serta pengumuman (publikasi) di media massa yang semula menjadi pengganti eksekusi hierarkhis sebagaimana diatur dalam Pasal 116 perubahan pertama tahun 2004 tetap dipertahankan di Pasal 166 perubahan kedua tahun 2009. Hanya saja, diberikan tambahan mengenai mekanisme penjatuhan sanksi administratif dan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang pada ayat (7) memberikan perintah untuk diatur lebih lanjut (*delegated legislation*) melalui peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, hingga skripsi ini ditulis, belum ada peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai besaran uang paksa, dan tata cara pelaksanaannya.

Seperti disinggung sebelumnya, penerapan upaya paksa hanya dapat dijatuhkan terhadap putusan yang bersifat *condemnatoir* atau putusan yang membebankan kewajiban bagi pihak yang kalah untuk melaksanakan sesuatu. Dalam konteks putusan pengadilan tata usaha negara, pembebanan kewajiban dikenakan bagi pejabat tata usaha negara manakala gugatan penggugat dikabulkan oleh majelis hakim dan dalam amar (*diktum*) putusannya majelis hakim membebankan kewajiban bagi pejabat tata usaha negara untuk melakukan sesuatu, misalnya menerbitkan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) baru baik untuk mengganti keputusan yang lama maupun menerbitkan keputusan yang semula tidak diterbitkan (KTUN fiktif). Yang demikian ditegaskan dalam ketentuan Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa: a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru;

atau c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa apabila pejabat tata usaha negara tidak melaksanakan salah satu kewajiban di atas, maka dapat dikenakan upaya paksa berupa penjatuhan sanksi administratif, pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau pengumuman (publikasi) di media massa.

3. Pembayaran Uang Paksa

Hukuman adalah resiko yang ditanggung oleh siap saja yang melakukan kesalahan. Hukuman tidak selamanya berbentuk penjara yang mengekang seseorang atau sekelompok orang, hukuman juga tidak selamanya pengekangan fisik agar orang terasing dari komunitas sosial.

Hukuman dalam konteks selain penjara adalah upaya untuk mengekang seseorang baik secara fisik maupun psikis agar tidak melakukan pelanggaran, baik berupa pelanggaran hukum maupun pelanggaran sosial, juga kejahatan-kejahatan yang menyebabkan ada hak orang lain yang dirugikan. Akibatnya, hukuman menjadi sarana pengendalian sosial (*social control*) yang efektif. Begitu juga dengan hukuman yang berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom/astreinte*)

Uang paksa (*dwangsom/astreinte*) menurut Marcel Stome adalah suatu hukuman tambahan bagi si berutang untuk membayar sejumlah uang kepada si berpiutang. Ia mengemukakan:

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).²⁴

Senada dengan Marcel Stome, H. Oudelar memberikan definisi uang paksa (*dwangsom/astreinte*) sebagai "suatu jumlah uang yang ditetapkan hakim yang dibebankan kepada terhukum berdasarkan atas putusan hakim dalam keadaan ia tidak memenuhi suatu hukuman pokok".²⁵

Sementara itu, dengan memberikan batasan, P.A. Stein menyatakan bahwa uang paksa (*dwangsom/astreinte*) adalah sejumlah uang yang ditetapkan dalam putusan, hukuman tersebut diserahkan kepada penggugat, dalam hal sepanjang atau sewaktu-waktu si terhukum tidak melaksanakan hukuman. Uang paksa ditetapkan di dalam suatu jumlah uang, baik berupa sejumlah uang paksa sekaligus, maupun setiap jangka waktu atau setiap pelanggaran.²⁶

Secara normatif, pengertian uang paksa (*dwangsom/astreinte*) sebagaimana diatur dalam Pasal 611a ayat (1) *Netherlands Burgerlijke Rechtsvoordering* (RV) adalah:

²⁴ Bambang Heriyanto, *Dwangsom Dalam Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Gagasan)*, Jakarta, 2004. hlm. 12.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang Paksa Dalam Teori Dan Praktik*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 4.

De rechter kan op vordering van een der partijen de wederpartij veroordelen tot betaling van een geldsom, dwangsom genaamd, voor het geval dat aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan, onverminderd het recht op schadevergoeding indien daartoe gronden zijn. Een dwangsom kan echter niet worden opgelegd in geval van een veroordeling tot betaling van een geldsom.

(Atas tuntutan dari salah satu pihak, hakim dapat menghukum pihak lainnya untuk membayar sejumlah uang yang disebut uang paksa, dalam hal hukuman pokok tidak dilaksanakan dengan tidak mengurangi hak ganti rugi. Suatu *dwangsom* tidak dapat dijatuhkan kecuali apabila hukuman itu untuk pembayaran sejumlah uang).

Selanjutnya, Harifin A. Tumpa menjelaskan pengertian sekaligus tujuan penerapan uang paksa (*dwangsom/astreinte*). Menurutnya, uang paksa adalah uang hukuman bagi seorang tergugat (orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain) yang ditetapkan dalam putusan hakim, yang diserahkan kepada penggugat (pihak yang dirugikan).²⁷ Lebih lanjut ia mengatakan, hukuman dengan cara dan bentuk ini merupakan salah satu cara menghukum seseorang untuk menekan secara psikis agar tidak melalaikan hukuman yang diberikan kepadanya. Uang hukuman lebih diharapkan untuk mengintervensi secara psikologis agar individu menyadari akan kesalahan yang dilakukannya, serta sebagai upaya untuk membangun kesadaran hukum individu bagi tergugat yang tidak menjalani hukuman.²⁸

Berpijak pada definisi uang paksa (*dwangsom/astreinte*) di atas, Lilik Mulyadi mengemukakan mengenai sifat uang paksa (*dwangsom/astreinte*) sebagai berikut:

- (a) *Assesoir*, artinya keberadaan uang paksa tergantung kepada hukuman pokok. Jadi, suatu *dwangsom* tidak mungkin ada apabila dalam suatu putusan tidak ada hukuman pokok.
- (b) *Pressie Middle*, artinya suatu upaya (secara psikologis), agar terdakwa mau mematuhi atau melaksanakan hukuman pokok. Jadi, uang paksa merupakan suatu alat eksekusi secara tidak langsung.²⁹

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa uang paksa merupakan hukuman tambahan disamping hukuman pokok untuk memberikan tekanan (*pressure*) kepada seseorang yang diwajibkan melaksanakan putusan pengadilan yang bersifat *condemnatoir* agar mematuhi putusan pengadilan dengan tidak menggugurkan hukuman pokok.

Dalam konteks putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), pejabat tata usaha negara sebagai tergugat apabila dibebankan suatu kewajiban untuk melaksanakan sesuatu, tetapi tidak melaksanakan kewajiban tersebut, maka dapat dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom/astreinte*).

Pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom/astreinte*) tersebut dibebankan kepada pejabat atas nama jabatannya (*ambtshalve*). Oleh karena, pejabat tata usaha negara yang menjadi tergugat pada pengadilan tata usaha negara (*administratief rechtspraak*) adalah dalam kapasitas mewakili jabatan (*ambt*) dan bukan atas nama pribadi sebagaimana tergugat pada

²⁷ Harifin A. Tumpa, *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangsom) Dan Implementasinya Di Indonesia*, (Edisi Pertama-Cetakan Ke-2), Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010. hlm. 17.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Lilik Mulyadi, *Loc. Cit.*

peradilan perdata. Atas dasar itulah, maka pembayaran sejumlah uang paksa (*dwangsom/astreinte*) dibebankan pada keuangan pemerintah.

Hal tersebut bukan tanpa dasar, karena pejabat yang melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) bertindak atas nama jabatan (*ambtshalve*). Sehingga, manakala tindakan tersebut digugat, maka yang menjadi tergugat adalah jabatannya, oleh karena kewenangan (*bevoegheid*) untuk melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) berupa penerbitan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) melekat pada jabatan (*ambt*), bukan pada pejabat secara individu.

Secara konseptual, pembebanan hukuman kepada pejabat secara pribadi hanya mungkin apabila pejabat tersebut digugat secara perdata atau dituntut secara pidana melalui peradilan umum. Yang demikian sesuai dengan prinsip tanggungjawab sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut:

Tanggungjawab pejabat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dibedakan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi. Tanggungjawab jabatan berkaitan dengan legalitas atau keabsahan tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kewenangan pemerintahan. Sedangkan tanggungjawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Di mana, tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang atau *public service*.³⁰

Selanjutnya, Nur Basuki Minarno juga menjelaskan mengenai pembebanan hukuman dalam lapangan hukum administrasi, bahwa untuk mengetahui siapa yang harus bertanggungjawab secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum, harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal ini sesuai dengan konsep hukum: "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid atau there is no authority without responsibility*". Artinya, di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.³¹ Lebih lanjut ia mengatakan, dalam perspektif hukum publik, terkait dengan pertanggungjawaban jabatan, yang berkedudukan sebagai subyek hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Pihak yang ditunjuk dan bertindak untuk mewakili jabatan disebut pejabat. Pejabat adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil dari jabatan yang melakukan perbuatan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*).³²

Dengan demikian, dari uraian di atas dapat diketahui bahwa proses peradilan pada pengadilan tata usaha negara merupakan sengketa tata usaha negara terkait keabsahan (wewenang, prosedur dan substansi) suatu tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) berupa penerbitan keputusan tata usaha negara (*beschikking*), maka pembayaran uang paksa (*dwangsom*) harus dibebankan kepada keuangan pemerintah sebagai institusi yang menaungi suatu jabatan (*ambt*).

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Tanggungjawab Jabatan Dan Tanggungjawab Pribadi Dalam Atas Tindak Pemerintahan*, (makalah), disampaikan pada pelatihan hakim tindak pidana korupsi, diselenggarakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 25 April s/d 12 Mei 2010, di Bogor.

³¹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Universitas Airlangga Press, Surabaya, 2009. hlm. 53.

³² *Ibid.*

Adapun penerapan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa, dituangkan di dalam amar (*diktum*) putusan pengadilan tata usaha negara yang pada pokoknya memberikan jangka waktu kepada tergugat (pejabat tata usaha negara) untuk melaksanakan putusan tersebut, dan apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan tergugat tetap tidak melaksanakannya, maka berlaku hukuman pembayaran uang paksa sebagaimana disebutkan dalam amar (*diktum*) putusan. Namun demikian, yang menjadi persoalan adalah apabila pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dibebankan pada keuangan pemerintah, dan ternyata tidak ada anggaran untuk itu, maka tidak dapat dilakukan penyitaan terhadap asset negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 50 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Oleh karena itu, seharusnya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur pemberlakuan secara mutatis mutandis penerapan uang paksa dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata.

4. Penjatuhan Sanksi Administratif

Selain pengenaan hukuman berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom/astreinte*), pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana diperintahkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), maka menurut ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan sebelumnya, pejabat tata usaha negara apat dikenai sanksi administratif.

Sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a) Sanksi administratif ringan;
- b) Sanksi administratif sedang; dan
- c) Sanksi administratif berat.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 81 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Juncto Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, mengatur mengenai bentuk-bentuk sanksi administratif yang dapat dijatuhkan. Ketentuan tersebut berbunyi:

- (1) Sanksi Administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; atau
 - c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.
- (2) Sanksi Administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, berupa:
 - a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;
 - b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau
 - c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.
- (3) Sanksi Administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, berupa:
 - a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
 - b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;

- c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau
- d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

(4) Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa setiap pejabat dapat dikenai sanksi administratif ringan, sedang dan berat tergantung dari bobot pelanggaran dari pejabat yang bersangkutan.

Sanksi administrasi dalam konteks upaya paksa bagi pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), maka harus dilihat terlebih dahulu mengenai bobot pelanggaran oleh pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban yang diperintahkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Menurut ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dapat dikenai sanksi administratif sedang. Lebih lengkap ketentuan tersebut berbunyi:

Sanksi Administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b dikenakan bagi Pejabat Pemerintahan apabila tidak:

- a. memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran;
- b. memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam;
- c. menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban;
- d. menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan;
- e. mengembalikan uang ke kas negara dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah; atau
- f. 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.

Paralel dengan ketentuan tersebut, Pasal 80 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga mengatur mengenai penjatuhan sanksi administratif sedang, apabila tidak melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Di mana, ketentuan yang mewajibkan pejabat melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap diatur dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun kedua Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 72

- (1) 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.

Pasal 80

- (2) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 53 ayat (2), Pasal 53 ayat (6), Pasal 70 ayat (3), dan Pasal 72 ayat (1) dikenai sanksi administratif sedang.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa, terhadap pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban yang diperintahkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), maka dikenai sanksi administratif sedang yang meliputi: a) pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; b) pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau c) pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.

Berkenaan dengan tata cara penjatuhan sanksi administratif, Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan menentukan, bahwa penjatuhan sanksi administratif ringan dilakukan secara langsung oleh pejabat atasan, sedangkan penjatuhan sanksi administratif sedang dan/atau berat dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan internal.

Selanjutnya, mengenai pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan sebagai berikut:

- (1) Atasan Pejabat merupakan Pejabat yang Berwenang Mengenakan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan yang diduga melakukan Pelanggaran Administratif.
- (2) Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh pejabat daerah maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu kepala daerah.
- (3) Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh Pejabat di lingkungan kementerian/lembaga maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu menteri/pimpinan lembaga.
- (4) Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh bupati/walikota maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu gubernur.
- (5) Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh gubernur maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administrasi yaitu menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
- (6) Dalam hal Pelanggaran Administratif dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga maka Pejabat yang berwenang mengenakan Sanksi Administratif yaitu Presiden.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa penjatuhan sanksi administratif terhadap pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), dilaksanakan melalui pemeriksaan internal. Dan apabila terbukti bersalah karena tidak mematuhi atau tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), maka penjatuhan sanksi administratif sedang dilaksanakan oleh pejabat atasan.

Namun demikian, yang menjadi persoalan adalah apabila pejabat atasan seperti presiden tidak mau menjatuhkan sanksi administratif terhadap bawahannya, maka tidak ada ketentuan yang mengatur sanksi tersebut. Oleh karena itu, dengan sedikit agak keras, penulis berpandangan bahwa seharusnya baik Undang-undang Administrasi Pemerintahan maupun Peraturan Pemerintah tersebut mengatur sanksi lebih lanjut kepada pejabat atasan yang tidak mau menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahannya, dalam hal pejabat tersebut adalah presiden. Maka, dapat diberlakukan mekanisme pemakzulan (*impeachment*) sebagaimana diatur di dalam Pasal 7A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atas dasar Presiden melanggar sumpahnya untuk melaksanakan Undang-undang dengan selurus-lurusnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 9 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian halnya dengan pejabat atasan selain presiden juga harus diberikan sanksi tegas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

5. Pengumuman melalui Media Massa (Publikasi)

Sebagaimana disinggung sebelumnya, Pasal 116 ayat (5) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan: "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)".

Isi ketentuan di atas, dapat dijelaskan bahwa eksekusi putusan melalui pengumuman di media massa cetak setempat baru dapat diterapkan oleh pengadilan tata usaha negara apabila terhadap pejabat tata usaha negara yang mengabaikan perintah ketua pengadilan untuk segera melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan sebelum dikenakannya upaya paksa berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif. Eksekusi putusan tersebut merupakan warning bagi pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan kewajiban yang ditetapkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Menurut S.F. Marbun, dasar pemikiran pelaksanaan putusan berupa pengumuman pada media massa cetak tersebut dimaksudkan untuk memberikan tekanan psikis terhadap pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan kewajiban dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap. Selain itu, diharapkan dapat membawa implikasi kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada pejabat tata usaha negara dalam kepatuhan terhadap hukum, khususnya dalam mematuhi dan/atau melaksanakan putusan pengadilan, juga untuk mendorong sikap moral dan rasa hormat serta rasa malu seorang pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang tidak mau patuh terhadap putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap.³³

Pelaksanaan pengumuman di media massa setempat, dilaksanakan oleh panitera setelah perintah ketua pengadilan tata usaha negara untuk melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap diabaikan oleh pejabat tata usaha negara. Adapun media massa yang digunakan untuk mengumumkan oleh panitera adalah media massa yang ada pada tempat kedudukan tergugat (pejabat tata usaha negara) atau di wilayah hukum (yurisdiksi)

³³ S.F. Marbun, *Op.Cit.* hlm. 345

pengadilan tata usaha negara yang memeriksa dan mengadili sengketa para pihak. Untuk memberikan gambaran mengenai pengumuman di media massa tersebut, penulis berikan contoh pengumuman sebagai berikut:³⁴

PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BANDUNG
PENGUMUMAN

Panitera/Panitera Pengganti Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 11/Pen.Eks/2000/PTUN-BDG tanggal 28 November 2000, dengan ini mengumumkan bahwa:

I. Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Bandung telah dihukum, berdasarkan Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 12/G/PTUN-BDG/1995 tanggal 18 Oktober 1995 Juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 02/B/1996/PT.TUN.JKT tanggal 15 Agustus 1996 Juncto Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 310 K/TUN/1996 tanggal 29 Agustus 1997, yang pada pokoknya amar putusan perkara tersebut berbunyi sebagai berikut:

DALAM EKSEPSI

- Menolak eksepsi tergugat untuk seluruhnya

DALAM POKOK PERKARA

- Mengabulkan gugatan penggugat
- Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara berupa:
 1. Sertifikat Hak Milik Nomor 404 atas nama Suratmi Palidjo, Gambar Situasi Nomor 6413/1987 tertanggal 24 Agustus 1987 seluas 1.035 m²
 2. Sertifikat Hak Milik Nomor 381 atas nama Sudarma dan Isah, Gambar Situasi Nomor 1247/1987 tertanggal 12 Februari 1987 seluas 2.190 m²
 3. Sertifikat Hak Milik Nomor 551 atas nama Ai Hayati, Gambar Situasi Nomor 5955/1989 tertanggal 22 Maret 1989 seluas 4.560 m²
 4. Sertifikat Hak Milik Nomor 461 atas nama H. Muhamad Ucu, Gambar Situasi Nomor 5081/1988 tertanggal 30 Mei 1988 seluas 5.360 m²
 5. Sertifikat Hak Milik Nomor 430 atas nama Drs. Achmad Zainal Wahid, Gambar Situasi Nomor 2819/1988 tertanggal 3 Januari 1988 seluas 5.360 m²
 6. Sertifikat Hak Milik Nomor 441/Desa Antapani atas nama Hudaya dan pecahannya Sertifikat Hak Milik Nomor 258 atas nama H. Hadidjah Kusno, Gambar Situasi Nomor 152/1992 tertanggal 24 Februari 1992 seluas 552 m²
- Mewajibkan tergugat untuk mencabut sertifikat tersebut

II. Putusan pengadilan tersebut sampai dengan lewat tenggang waktu sebagaimana dimaksud oleh Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 belum dilaksanakan oleh tergugat Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Bandung.

III. Diharapkan Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Bandung selaku pihak tergugat dapat mematuhi dan melaksanakan isi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut, maka Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Bandung dapat dikenakan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif sesuai Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Demikian agar diketahui oleh masyarakat luas.

Bandung, 25 Januari 2008
Panitera/Panitera Pengganti
Ttd

Heru Tjahjono, SH.

Berdasarkan uraian penjelasan dan contoh di atas, dapat diketahui bahwa pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan kewajiban yang ditetapkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap, dapat diumumkan di media

³⁴ Harian Kompas tanggal 4 Februari 2008 dalam W. Riawan Tjandra, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) "Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih dan Berwibawa", Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009. hlm. 226-227

massa setempat oleh panitera pengadilan setelah perintah ketua pengadilan tata usaha negara kepada pejabat tata usaha negara untuk mematuhi dan/atau melaksanakan putusan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap diabaikan. Di dalam pengumuman tersebut, dapat juga dicantumkan mengenai konsekuensi selanjutnya apabila perintah dalam pengumuman tersebut juga tidak dilaksanakan. Hal ini untuk memberikan shock therapy secara psikis agar pejabat tata usaha negara melaksanakan kewajiban yang ditetapkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap guna mengakkan hukum dan keadilan serta menjaga marwah dan/atau wibawa pengadilan tata usaha negara.

Penerapan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) banyak menemui persoalan. Hal ini dikarenakan tidak ada jalan keluar yang dapat memberikan ruang bagi penggugat untuk mendapatkan haknya kembali yang dirugikan oleh dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Saat pembayaran uang paksa (*dwangsom*) diterapkan dan ternyata pejabat yang bersangkutan tidak bersedia melaksanakan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) secara sukarela padahal tidak dapat dilakukan penyitaan terhadap aset negara, seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 50 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian, hukuman berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) tersebut menjadi tidak berarti apa-apa, oleh karena sudah tidak mempunyai daya paksa yang kuat.

Begitu pula dengan penjatuhan sanksi administratif, di mana sanksi administratif tersebut hanya mungkin dilakukan oleh pejabat atasan. Manakala pejabat atasan tersebut enggan untuk menjatuhkan sanksi administratif bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Maka, upaya paksa berupa penjatuhan sanksi administratif menjadi tumpul, sehingga mengurangi daya paksa bagi pejabat yang bersangkutan untuk mematuhi dan melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*).

Dari sekelumit permasalahan upaya paksa tersebut, adalah suatu keharusan untuk menerapkan sanksi pidana bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Hal demikian sangatlah logis, mengingat hukum pidana sebagai instrument hukum terakhir yang dapat diberlakukan apabila instrument hukum lain sudah tidak lagi mempunyai daya paksa dalam penegakan hukum dan keadilan.

Senada dengan hal tersebut, Andi Hamzah mengemukakan bahwa penerapan sanksi pidana merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*) ketika instrumen hukum perdata atau hukum administrasi sudah tidak dapat dilaksanakan dengan baik.³⁵ Misalnya, dalam konteks penegakan hukum lingkungan, suatu perusahaan yang melakukan pencemaran lingkungan dapat dimintai pertanggungjawaban untuk memberikan ganti rugi kepada masyarakat yang terkena dampak pencemaran yang sifatnya sanksi perdata, apabila perusahaan tersebut tidak mau memberikan ganti rugi, maka dapat dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin, dan apabila setelah kedua sanksi tersebut dijatuhkan

³⁵ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia-Edisi Revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008. hlm. 8.

namun perusahaan tersebut masih tidak mau melaksanakan sanksi tersebut, maka pimpinan perusahaan dapat dikenai sanksi pidana karena telah melakukan pencemaran lingkungan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 97 sampai dengan Pasal 115 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Menurut van Vollenhoven: "kedudukan hukum administrasi negara, hukum tata negara dan hukum pidana termasuk di dalam bagian hukum publik, dan hukum administrasi negara berada di samping hukum tata negara dan hukum pidana."³⁶ Jadi, Hukum Administrasi Negara berada di tengah Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara. Akan tetapi dalam praktiknya tidak selalu demikian, karena terkadang Hukum Pidana berada diantara Hukum Administrasi dan Hukum Perdata sesuai dengan kasus konkret yang dihadapi.

Senada dengan van Vollenhoven, pendapat H.D.Van Wijk dan Willem Konijnenbelt serta Crinice Le Roy menyatakan:

bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik yang sebagiannya timbul sebagai tambahan dan berasal dari hukum perdata dan hukum pidana. Hukum administrasi negara terletak diantara hukum perdata dan hukum pidana. Secara spesifik Crinice Le Roy mengemukakan bahwa hukum perdata, hukum pidana, dan bahkan hukum tata negara digerogeti oleh hukum administrasi negara.³⁷

Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana sama-sama berada dalam bagian hukum publik, akan tetapi Hukum Administrasi Negara berada ditengah-tengah hukum perdata dan hukum pidana, sehingga Hukum Administrasi Negara dapat menggerogoti hukum pidana dan hukum perdata. Jika diperhatikan praktik penegakan hukum di pengadilan, adakalanya Hukum Pidana menggerogoti Hukum Administrasi Negara, sehingga Hukum Pidana menjadi pilihan utama dalam proses penegakan hukum.

Menurut SF. Marbun: "Sarana penegakan hukum administrasi berupa pengenaan sanksi. Dalam hukum administrasi ada sanksi administrasi dan sanksi pidana. Pengenaan sanksi administrasi langsung dilakukan oleh badan/pejabat TUN tanpa harus melalui proses pengadilan. Penegakkan sanksi pidana dilakukan oleh pengadilan."³⁸

Selanjutnya, Barda Nawawie Arif mengatakan: "hukum pidana administrasi merupakan hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran administrasi,"³⁹ sehingga menurut W.F. Prins: "pada umumnya peraturan perundang-undangan diakhiri dengan sanksi pidana (*in cauda venenum*)."⁴⁰ Philipus M.Hadjon mengartikan secara harfiah "*in cauda venenum*" (ada racun di ekor/buntut). Artinya, setiap ketentuan hukum administrasi negara diikuti oleh sanksi pidana bagi pelanggarnya."⁴¹ Sanksi pidana menjadi alat pemaksa agar orang menaati ketentuan Hukum Administrasi Negara. Dengan kata lain, jika instrumen

³⁶ Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1981. hlm. 4.

³⁷ HRT.Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia-Pemikiran Dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 201. hlm. 354.

³⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta, 2010. hlm.

³⁹ Djokoeotomo Research Center Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Profesor Safri Nugraha Dalam Kenangan Dedikasi Tak Henti Pada Good Governance*, Depok, 2012. h.210.

⁴⁰ W.F. Prins, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978. hlm. 17.

⁴¹ Sadjiono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011. hlm. 23.

Hukum Administrasi Negara telah dapat menyelesaikannya sendiri tanpa bantuan Hukum Pidana, maka Hukum Pidana tidak perlu ikut campur. Instrumen Sanksi Hukum Administrasi dapat bersifat preventif dan represif.

Dengan demikian, ketentuan mengenai penjatuhan sanksi pidana bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban yang diperintahkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), perlu diatur pada peraturan hukum administrasi (*administrative law act*) yang akan mendatang. Agar putusan pengadilan dapat dilaksanakan dengan baik oleh pejabat guna mengakkan hukum dan keadilan serta demi menjaga wibawa badan peradilan.

Kondisi hukum di Indonesia yang memprihatinkan, di mana pejabat seringkali tidak mematuhi putusan pengadilan tata usaha negara berbeda dengan kondisi negara lain yang cenderung sudah mapan dalam praktek negara hukumnya.⁴²

Dalam studi perbandingan antara pengadilan administrasi di Prancis, Belanda, Belgia dan Luksemburg (*Conseil D'Etat*), Jerman (*Bundesverwaltungsgericht*), Yunani (*Symvoulion Epikratias*), Italia (*Consiglio di Stato*), Spanyol (*Tribunal Supremo*), Swiss (*Tribunal Federal*) dan Mahkamah Uni Eropa (*European Union Court of Justice*), Frank Esparraga mendapatkan salah satu kesimpulan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan administrasi di negara-negara tersebut tidak mengalami kendala yang berarti, disebabkan pada umumnya pejabat publik melaksanakan putusan pengadilan "...however, it can be said that in the countries examined, public authorities generally apply the decisions of the courts".⁴³

Kendati ketaatan pejabat publik terhadap putusan pengadilan terbilang tinggi, jarang putusan pengadilan tidak dipatuhi, namun jika pejabat yang bersangkutan masih enggan melaksanakan putusan pengadilan, kerangka penyelesaian sengketa administrasi di negara-negara lain menawarkan beberapa prosedur agar putusan ditindaklanjuti oleh pihak-pihak terkait, seperti pengenaan denda atau dimungkinkannya gugatan ganti rugi ke peradilan umum seperti di Prancis dan Belgia.⁴⁴

Tidak berbeda jauh dengan negara yang mapan secara hukum administrasi tersebut, negara tetangga Indonesia yang menurut Roseda menganut sistem hukum campuran antara *civil law* atau *eropa kontinental* dengan *common law* atau *anglo saxon*,⁴⁵ Thailand bisa menjadi contoh yang baik mengenai mekanisme hukum yang diterapkan agar putusan pengadilan tata usaha negara dapat dipatuhi oleh pejabat. Di negara Thailand meskipun peradilan administrasi baru saja lahir kurang lebih 10 tahun yang lalu, jauh lebih baik daripada PTUN di Indonesia.⁴⁶

Pengadilan tata usaha negara di Thailand hanya terdiri dari dua tingkat pemeriksaan saja. Yakni, *Supreme Administrative Court* (Mahkamah Agung Pengadilan Administrasi) sebagai peradilan tingkat kasasi dan *Administrative Court of First Instance* sebagai peradilan

⁴² Kompas.com/kompas-cetak/061/13/politikhukum/2359537.htm.diakses 14 Desember 2016, pukul. 13.21 WIB.

⁴³ Frank Esparraga, *Developments in European Administrative Law*. In *Administrative Law under the Coalition Government*, Edited by John McMillan, Published in Canberra by Australian Institute of Administrative Law Inc, 1998.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ <https://alghif.wordpress.com/2013/10/09/sistem-pengadilan-di-thailand/>

⁴⁶ Mahkamah Agung RI. Laporan Studi Banding Ke Peradilan Administrasi Thailand. MA RI, Jakarta, 2009. hlm. 1; Lihat juga *Constitutin of The Kingdom of Thailand of B.E. 2549*.

tingkat pertama.⁴⁷ Jadi, terdapat Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang berdiri sendiri, di mana setiap peradilan tingkat pertama dibawah oleh Mahkamah Agung yang terpisah satu sama lain. Sistem peradilan dua tingkat dan Mahkamah Agung tersendiri ini, banyak dianut di berbagai negara, seperti Belanda dan Prancis. Pada umumnya negara-negara yang mengatur sistem tersebut di atas, mengalami kemajuan pesat dalam perkembangan pengadilan tata usaha negara di negara-negara tersebut sangat maju, berwibawa dan disegani".⁴⁸

Mengingat kelebihan dari peradilan tata usaha negara di negara Thailand penulis tertarik untuk membandingkan mekanisme pelaksanaan putusan peradilan tata usaha Indonesia dengan di Thailand. Harapannya dengan membandingkan mekanisme antara keduanya dapat diperoleh gambaran mengenai kelebihan dan kelemahan dari keduanya, selanjutnya dapat diperoleh manfaat dari perbandingan tersebut. Untuk kemudian dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan konsep pengaturan mengenai pelaksanaan putusan tata usaha negara di Indonesia.

Untuk mempermudah pemahaman mengenai perbandingan sistem hukum administrasi di Indonesia dengan Thailand, maka dapat dilihat dalam tabel berikut:⁴⁹

Tabel 1.
Perbandingan Sistem Hukum Administrasi Indonesia Dengan Thailand

Indonesia	Thailand
(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.	(1) Dalam hal keputusan tergugat melanggar hukum, pengadilan dapat memerintahkan pencabutan atau penundaan sebagian atau seluruhnya.
(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.	(2) Dalam hal pejabat melakukan suatu kelalaian atau menunda pelayanan dengan tidak masuk akal, maka pengadilan dapat memerintahkan pimpinan pejabat administrasi yang bersangkutan untuk melakukan suatu kewajiban yang ditentukan pengadilan.
(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.	(3) Dalam hal keputusan pejabat diterbitkan dengan melanggar hukum atau menyalahi kewajibannya atau yang berkaitan dengan kontrak administrasi, maka pengadilan dapat memerintahkan pembayaran sejumlah uang atau penyerahan barang atau melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan dengan atau tanpa memberi jangka waktu atau keadaan/kondisi tertentu.
(4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa	(4) Berkaitan dengan suatu permohonan mengenai hak dan kewajiban seseorang, maka pengadilan dapat memerintahkan pemulihan hak dan kewajiban dengan cara

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 3.

⁴⁸ Frank Esparraga, *Loc. Cit.*

⁴⁹ Lihat Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lihat juga Section 72 Thailand Act on establishment of administrative courts and administrative court procedure, b.e. 2542 (1999)

pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.	emerintahkan pejabat yang bersangkutan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang ditentukan hukum.
(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).	(5) Putusan mengenai pembatalan keputusan pejabat. harus diumumkan dalam lembaran negara (<i>Gaverment Gazette</i>).
(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.	(6) Apabila putusan pengadilan menyangkut kewajiban untuk membayar sejumlah uang atau penyerahan barang, maka pengadilan dapat melakukan eksekusi terhadap harta kekayaan yang bersangkutan. Apabila putusan pengadilan menyangkut suatu perintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan, maka pengadilan dapat melakukan eksekusi dengan menggunakan Hukum Acara Perdata secara mutatis mutandis.
(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.	(7) Dalam hal tergugat tidak mengindahkan perintah hakim atau tidak memenuhinya dalam waktu yang telah ditentukan, maka pengadilan dapat mengambil tindakan: <ol style="list-style-type: none"> melaporkan hal itu kepada atasannya atau kepada Perdana Menteri guna dijadikan sebagai koreksi; atau memberi paksaan atau menetapkan tindakan disipliner; atau tanpa pemeriksaan pengadilan menjatuhkan hukuman penjara dengan alasan <i>contempt of court</i>.

Berdasarkan paparan perbandingan pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa terdapat persamaan dan perbedaan antara mekanisme pelaksanaan putusan peradilatan tata usaha negara di Indonesia dengan Thailand.

Adapun persamaan mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara antara Indonesia dengan Thailand adalah:

- 1) Kedua negara sama-sama menggunakan mekanisme upaya paksa agar dipatuhinya putusan pengadilan tata usaha negara oleh tergugat.
- 2) Kedua negara menggunakan mekanisme uang paksa (*dwangsom*).
- 3) Kedua negara menggunakan mekanisme perintah kepada pejabat administrasi di atasnya untuk kemudian memerintahkan kepada pejabat TUN terkait (tergugat) untuk menjalankan putusan Pengadilan.

Sedangkan perbedaan mekanisme pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara antara Indonesia dengan Thailand adalah sebagai berikut:

- 1) Di Indonesia dengan tegas menyebut pejabat administrasi di atasnya adalah presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif) sedangkan di thailand tidak. Thailand hanya menyebutkannya sebagai pimpinan pejabat administrasi yang bersangkutan.
- 2) Penggunaan mekanisme uang paksa antara kedua negara berbeda, di Thailand uang paksa diterapkan apabila putusan pengadilan menyangkut kewajiban untuk membayar sejumlah uang atau penyerahan barang dan menyangkut suatu perintah untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan terkait kontrak administrasi, sedangkan di Indonesia uang paksa diterapkan dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam hal ini, penggunaan mekanisme uang paksa di Thailand lebih luas penerapannya dibandingkan dengan di Indonesia.

- 3) Di Indonesia digunakan mekanisme sanksi administratif bagi pejabat tata usaha Negara yang tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sedangkan di Thailand tidak. Thailand mengatur sanksi dengan menyebutkan bahwa Pengadilan memerintahkan pimpinan pejabat administrasi yang bersangkutan untuk melakukan suatu kewajiban yang ditentukan pengadilan. Selain itu juga diatur mengenai tindakan disipliner bagi pejabat TUN yang tidak taat pada persidangan maupun tidak mengindahkan perintah hakim.
- 4) Di Thailand Putusan mengenai pembatalan keputusan pejabat tata usaha negara harus diumumkan dalam lembaran negara (*Goverment Gazette*) namun di Indonesia tidak.
- 5) Di Thailand, pengadilan dapat melakukan eksekusi dengan menggunakan Hukum Acara Perdata secara *mutatis mutandis* terhadap harta kekayaan yang bersangkutan (tergugat PTUN), sementara di Indonesia belum jelas mengingat belum ada pengaturan secara normatif mengenai pelaksanaan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) meskipun penulis uraikan bahwa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dibebankan pada keuangan negara. Namun, hal itu hanyalah analisis penulis dan bukan merupakan suatu hukum positif yang mempunyai daya paksa.
- 6) Di Thailand dikenal mekanisme penghinaan terhadap institusi peradilan (*contemp of court*) bagi para pihak yang tidak melaksanakan perintah pengadilan sedangkan di Indonesia tidak.
- 7) Di Indonesia menggunakan mekanisme publikasi media massa untuk memberikan sanksi sosial bagi pejabat TUN yang mengabaikan putusan pengadilan sedangkan di Thailand tidak.
- 8) Thailand memiliki mekanisme penghinaan terhadap badan peradilan (*contemp of court*) bagi pihak yang mengabaikan perintah pengadilan, sedangkan Indonesia tidak.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa untuk menjamin ditaatinya putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap oleh pejabat, maka harus ada mekanisme sanksi yang dibebankan kepada pejabat secara pribadi dan bukan secara institusi. Seperti, pembebanan pembayaran uang paksa (*dwangsom*) kepada pejabat secara pribadi melalui mekanisme pelaksanaan yang berlaku dalam hukum acara perdata secara *mutatis mutandis* agar apabila upaya paksa berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) tidak dilaksanakan, maka dapat dilakukan penyitaan terhadap aset pribadi pejabat dan/atau penjatuhan sanksi pidana bagi pejabat yang tidak melaksanakan perintah hakim dengan menerapkan pasal mengenai penghinaan terhadap badan peradilan (*contemp of court*) sebagaimana diterapkan di Negara Thailand. Sehingga, dengan demikianlah para pejabat akan berpikir ulang untuk melakukan pengabaian terhadap putusan pengadilan, karena dirinya terancam dipenjara.

Dalam Undang-undang administrasi pemerintahan yang akan datang, perlu dicantumkan ketentuan pidana bagi pejabat yang tidak menjalankan kewajibannya. Karena, jika melihat Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berlaku saat ini, tidak dapat diterima jika diatur mengenai kewajiban

pejabat pemerintahan, sedangkan tidak diatur lebih lanjut mengenai sanksi yang akan dikenakan manakala mengabaikan kewajiban tersebut. Padahal, pada setiap norma melekat unsur perintah (*gebod*), larangan (*verbod*) dan kewajiban (*mogen*). Sehingga, pengenaan sanksi terhadap setiap pengabaian pada norma-norma hukum tersebut merupakan konsekuensi logis. Dengan demikian, suatu norma hukum dapat ditaati dan mempunyai daya paksa sebagaimana dikatakan oleh Utrecht bahwa, salah satu dasar ditaatinya suatu kaidah-kaidah hukum adalah karena adanya paksaan/sanksi.⁵⁰

C. Penutup

Putusan pengadilan tata usaha negara bersifat mengikat umum (*orga omnes*), maka kekuatan putusan pengadilan tata usaha negara tersebut sama dengan kekuatan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, suatu putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap mempunyai kekuatan sebagai berikut: 1) kekuatan mengikat; 2) kekuatan pembuktian; dan 3) kekuatan eksekutorial.

Bagi pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) menurut Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat dikenai sanksi: 1) Membayar uang paksa (*dwangsom*) yang besarnya ditentukan dalam putusan dan pembayarannya dibebankan kepada keuangan pemerintah secara institusional, bukan keuangan pribadi pejabat yang bersangkutan; 2) Dikenai sanksi administratif sedang berupa pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi, pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan yang dijatuhkan oleh pejabat atasan; dan/atau 3) Nama pejabat pemerintahan yang bersangkutan diumumkan oleh panitera pengadilan tata usaha negara di media massa (publikasi) tempat kedudukan tergugat atau di wilayah hukum (yurisdiksi) pengadilan tata usaha negara yang mengadili perkara para pihak. Pengumuman tersebut dilaksanakan manakala pejabat tata usaha negara yang dikenai kewajiban dalam putusan, tetap tidak mengindahkan perintah ketua pengadilan tata usaha negara untuk melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) sebelum dijatuhkannya upaya paksa berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif.

Untuk menjaga wibawa pengadilan tata usaha negara agar putusan pengadilan tata usaha negara yang bersifat *condemnatoir* dan mengikat umum (*erga omnes*) dipatuhi dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh pejabat tata usaha negara, perlu diadakan perubahan terhadap Pasal 116 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan mencantumkan ketentuan mengenai pemberlakuan secara *mutatis mutandis* hukum acara perdata dalam hal pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan perlu menambahkan pasal penghinaan terhadap lembaga peradilan (*contemp of court*) agar kepatuhan pejabat tata usaha negara terhadap putusan pengadilan lebih tinggi sebagaimana di negara Thailand. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) bersama-sama dengan Presiden, perlu melakukan perubahan terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan dengan mencantumkan sanksi pidana bagi pejabat pemerintahan yang mengabaikan atau melalaikan kewajibannya.

⁵⁰ Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia-Cetakan Ke 11*, Sinar Harapan, Jakarta, 1989. hlm. 64.

Daftar Pustaka

- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Basah, Sjachran, *Beberapa Hal Tentang Hukum Acara Administrasi*, Kerjasama Indonesia-Belanda, Bandung, 1987.
- _____, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- _____, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Efendi Lotulung, Paulus, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013.
- _____, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013.
- Esparraga, Frank, *Developments in European Administrative Law*. In *Administrative Law under the Coalition Government*, Edited by John McMillan, Published in Canberra by Australian Institute of Administrative Law Inc, 1998.
- Fachruddin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni (Anggota IKAPI), Bandung, 2008.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction The Indonesian Administration Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Jakarta, 1987.
- Hamzah, Andi, *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia-Edisi Revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.
- Heriyanto, Bambang, *Dwangsom Dalam Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (Suatu Gagasan)*, Jakarta, 2004.
- Hufron dan Syofyan Hadi. *Ilmu Negara Kontemporer "Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan Dan Fungsi Negara, Negara Hukum Dan Negara Demokrasi"*, Laksbang Grafika dan Kantor Advokat "Hufron & Rubaie", Yogyakarta, 2016.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- _____, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, 1993, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- _____, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971.
- Prodjohamidjojo, Martiman, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU PTUN 2004*, Ghalia Indonesia (Anggota IKAPI), Jakarta 2005.
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1981.
- Sadjiono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2011.