

Penyelesaian Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Bersifat *Non Executable*

¹Ernawati Huroiroh

Universitas Bhayangkara Surabaya

²Wahidur Roychan,

Universitas Bhayangkara Surabaya

Alamat: Jl. Ahmad Yani No. 114, Surabaya

Korespondensi penulis:

¹ernawatihuroiroh@ubhara.ac.id

²wahidurroyhan42@gmail.com

Abstract. *The State Administrative Court (PTUN) is one of the characteristics of a rechtsstaat legal state which was formed to protect the rights of individuals or communities from acts or actions of government agencies/officials that are detrimental to society. However, in practice, PTUN decisions often cannot be implemented and are non-executable. The failure to implement court decisions has an impact on weak legal certainty and a decline in public trust in judicial institutions, which to a certain degree erodes the concept of the ideal state of law. This research is a type of normative juridical research using the method of drawing conclusions through deductive syllogism, namely drawing conclusions from a general thing to a specific thing. One of the obstacles to the execution of PTUN decisions is the absence of a special executorial institution or sanctioning institution whose function is to implement decisions, as well as the low level of awareness of State Administrative Court officials in complying with State Administrative Court decisions. Settlement of non-executable PTUN decisions can be done in two ways, namely settlement through the PTUN institution and settlement outside the PTUN institution..*

Keywords: *Non Executable, State Administrative Court, Decision.*

Abstrak. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu ciri negara hukum *rechtstaat* yang dibentuk untuk melindungi hak-hak perseorangan atau masyarakat dari perbuatan atau tindakan badan/pejabat pemerintah yang merugikan masyarakat Namun didalam praktek, seringkali putusan PTUN tidak dapat dilaksanakan dan bersifat *non executabel*. Tidak dilaksanakannya putusan pengadilan berdampak pada lemahnya kepastian hukum dan menurunnya kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan yang pada derajat tertentu menggerus konsep negara hukum yang dicita-citakan. penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan menggunakan metode penarikan kesimpulan melalui silogisme deduktif, yakni penarikan kesimpulan dari suatu hal yang umum ke suatu hal yang khusus. salah satu kendala eksekutorial putusan PTUN adalah Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan, serta rendahnya tingkat kesadaran Pejabat TUN dalam menaati putusan pengadilan TUN. Penyelesaian putusan PTUN yang bersifat *non executable* dapat dilakukan melalui dua cara yakni penyelesaian melalui lembaga PTUN dan penyelesaian di luar lembaga PTUN.

Kata kunci: *Non Executable, Peradilan Tata Usaha Negara, Putusan.*

1. LATAR BELAKANG

Sistem ketatanegaraan Indonesia secara konstitusional telah membagi kekuasaan kedalam tiga cabang utama, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif dimana ketiga

Received: Oktober 6, 2024; Accepted: Oktober 30, 2024

*Ernawati Huroiroh & Wahidur Roychan, ernawatihuroiroh@ubhara.ac.id

lembaga tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain guna melakukan kontrol untuk memenuhi prinsip *check and balances*. Salah satunya adalah lembaga yudisial sebagaimana yang disebut dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang didalamnya menegaskan bahwa salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

PTUN dibentuk melalui Undang-Undang No 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dirubah melalui Undang-Undang No 9 tahun 2004 dan Undang-Undang No 51 Tahun 2009 yang bertujuan untuk mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat secara serasi, seimbang dan selaras antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Sjachrah basah berpandangan bahwa tujuan pembentukan PTUN sebagai peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum bagi rakyat maupun bagi administrasi negara guna terjaganya kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.¹

Padangan lain juga disampaikan oleh S.F Marbun yang menyatakan bahwa tujuan pembentukan PTUN adalah untuk mencegah tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan memberikan sanksi berupa pembatalan keputusan yang dianggap merugikan masyarakat. Kehadiran PTUN ini merupakan prasyarat mutlak bagi upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik serta membuktikan adanya keberpihakan negara kepada rakyat melalui pengadilan dari segala tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan asas-asas umum sehingga merugikan kepentingan rakyat.²

Bentuk perlindungan hukum dari PTUN adalah melalui pengujian keabsahan tindakan Pejabat Tata Usaha Negara sebagai bentuk implementasi negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang telah syaratkan secara tegas melalui ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. H.W.R Wade menyatakan bahwa dalam negara hukum segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum, hukum yang menentukan bahwa pemerintah harus tunduk dan patuh pada hukum.³

¹ Sjachrah Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 2001, hlm 2.

² Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, FH Unair, Surabaya, 1994, hlm 6.

³ H.W.R Wade, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 21.

Kendati telah dibentuk PTUN sebagai ide responsif dalam rangka mewujudkan negara hukum modern tetapi problem yang masih tersisa adalah tentang pelaksanaan (*executive*) terhadap putusan PTUN. Hal ini dikarenakan kesadaran hukum masyarakat maupun pemerintah masih sangat rendah sehingga berdampak pada kepastian hukum yang didambakan oleh para pencari keadilan untuk mencari perlindungan hukum.⁴

Putusan PTUN merupakan penetapan yang berisi pengabulan ataupun penolakan atas dalil-dalil yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa yang dapat bersifat positif dan negatif. Putusan ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah Majelis Hakim.⁵ Mengenai eksekusi putusan PTUN itu diatur dalam pasal 115 dan 116 UU No. 5 Tahun 1986, yang sudah mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Pasal 115 menyebutkan bahwa “Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dieksekusi”.

Namun demikian meskipun putusan PTUN telah memiliki kekuatan hukum tetap, bukan berarti keputusannya akan dapat dilaksanakan semudah itu. Tidak semua orang yang dikenai putusan akan mau melaksanakan putusan ini sehingga kadang - kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini aparat keamanan. Akan tetapi dalam pelaksanaan putusan PTUN, keberadaan aparat keamanan tidak dimungkinkan, yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa untuk melaksanakan putusan pengadilan.⁶

Salah satu faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan putusan PTUN adalah Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan. Hal ini berbeda dengan lembaga peradilan lainnya seperti Peradilan Umum memiliki lembaga paksa, yakni eksekusi riil oleh Kepaniteraan dibawah pimpinan Ketua Pengadilan untuk perkara perdata (Pasal 195 s/d Pasal 208 HIR dan Pasal 1033 Rv), dan ada jaksa sebagai eksekutor putusan Pidana (Pasal 270 KUHAP). Di peradilan Militer adalah Oditur Militer yang berkewajiban untuk mengeksekusi putusan Hakim Militer. Peradilan Agama, menurut ketentuan pasal 95, 98 dan 103 UU No. 7

⁴ Lubna, “Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat” *Jurnal IUS, Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol III, No. 7, 2015, hlm 160.

⁵ Darwin Prints, *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm 127.

⁶ Dezonda Rosiana Pattipawae, "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi", *Jurnal Sasi*, Vol 25, No. 1, 2019, hlm 103

Tahun 1989 juga sudah dapat melaksanakan secara paksa (Eksekusi) atas penetapan dan putusannya termasuk melaksanakan segala macam bentuk sita (*beslag*).⁷

Pelaksanaan putusan merupakan proses akhir penyelesaian sengketa di pengadilan untuk menjamin hak-hak para pihak yang telah ditentukan oleh pengadilan dalam putusannya. Tidak dilaksanakannya putusan pengadilan berdampak pada lemahnya kepastian hukum dan menurunnya kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan yang pada derajat tertentu menggerus konsep negara hukum yang dicita-citakan.

Irfan Fachrudin menyatakan bahwa masalah pelaksanaan putusan peradilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara telah ada sejak berdirinya Peradilan Tata Usaha Negara.⁸ Kondisi ini merupakan fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan PTUN belum dapat membawa keadilan ditengah-tengah masyarakat dalam lingkup administrasi pemerintahan. manakala adanya PTUN sebagai kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak mampu memberikan power dalam pelaksanaan putusannya maka akan menjadikan bias sistem perlindungan yang ditawarkan sebelum adanya PTUN.

Masalah kepatuhan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan putusan PTUN merupakan problematika yang bersifat fundamental mengingat berkenaan dengan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan yang pada derajat tertentu juga beririsan dengan aspek keadilan masyarakat oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha. Berbeda dengan hukum acara perdata dimana fungsi pengadilan adalah sebagai pelaksana terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sedangkan dalam hukum acara PTUN fungsi pengadilan hanya melaksanakan fungsi pengawasan (*toezicht functie*).

Problematika eksekusi putusan lembaga PTUN merupakan fenomena hukum yang bersifat umum hampir diberbagai negara, mengingat sekalipun diatur dengan berbagai peraturan dan mekanisme, namun tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar menaati isi putusan.⁹ Berhasil tidaknya suatu penegakan hukum secara praktis tergantung kepada dapat dilaksanakan atau tidaknya setiap putusannya yang telah berkekuatan hukum tetap

⁷ Roihan A. Rosyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 207.

⁸ Irfan Fachrudin, *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.

⁹ Paulus Efendi Lotulung, *Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Dibandingkan Dengan Pengadilan Administrasi Negara Yang Berlaku Di Berbagai Negara*, LPP-HAN, Jakarta, 2003, hlm 7.

(*incrath*), oleh karena itu pula yang menjadi ukuran hukum itu benar-benar ada dan dapat dinilai dari dapat dilaksanakan setiap putusan yang berkekuatan hukum tetap.¹⁰ Hakikat eksekusi tidak lain ialah realisasi daripada kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum dalam putusan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian untuk mengkaji dan meneliti lebih dalam mengenai penyelesaian putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat *non executable*.

2. KAJIAN TEORITIS

Teori Pengawasan

Pengawasan adalah suatu proses untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan adalah hanya sebatas pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.¹¹ Irfan Fachrudin menggunakan istilah kontrol sebagai padanan kata pengawasan yaitu suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana.¹²

Berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah antara lain dengan *constitutional control*, *political control*, *judicial and legal control*, *technical control*, dan *administratif control*, sedangkan menurut Muchsan pengawasan terhadap pemerintah meliputi pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan dan pengawasan fungsional oleh lembaga fungsional.¹³

Paulus Efendi Lotulung cenderung menyebut pengawasan dengan istilah kontrol, yang dibedakan dengan kontrol internal dan kontrol eksternal. Jika ditinjau dari segi waktu dibedakan antara kontrol a priori dan kontrol a posteriori, sedangkan jika ditinjau dari segi sifat kontrol maka dibedakan kontrol segi hukum dan kontrol segi manfaat.¹⁴

¹⁰ Amrullah Salim, *Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Pengawasan Yustisial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum*, Lembaga Administrasi Negara Departemen Kehakiman, Jakarta, 2000, hlm 26.

¹¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm 38.

¹² Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm 89.

¹³ *Ibid*, hlm 201.

¹⁴ *Ibid*, hlm 202

Teori Kepastian Hukum

Kepastian berasal dari kata “Pasti” yang bermakna tentu, tetap, dan tidak boleh tidak.¹⁵ Gustav Radbruch mengemukakan kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” atau kepastian hukum tentang hukum itu sendiri. Terdapat 4 (empat) hal yang memiliki hubungan dengan makna kepastian hukum, antara lain :

1. Bahwa hukum itu positif, maknanya hukum adalah peraturan perundang-undangan (*Gesetzliches Recht*);
2. Hukum didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan didasarkan kepada sebuah rumusan tentang penilaian yang nantinya dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik dan kesopanan.
3. Bahwa fakta tersebut haruslah dirumuskan secara jelas guna menghindari kekeliruan dalam penafsiran, seain itu juga mudah untuk dijalankan.¹⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.¹⁷

Kepastian hukum ialah suatu konsep untuk memastikan bahwa hukum itu tidak dilaksanakan secara baik hingga tidak menimbulkan kerugian apapun bagi siapa saja. Hukum harus mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau perbuatan yang merugikan seseorang. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.

18

3. METODE PENELITIAN

¹⁵ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm 846.

¹⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 288.

¹⁷ Asikin zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm 21.

¹⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm 82.

Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu teknik atau prosedur telaah dengan berpedoman pada beberapa asas hukum, kaidah-kaidah hukum, maupun prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan khusus,¹⁹ sehingga dapat menjawab isu hukum yang terkait dengan penyelesaian putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat *non executable*. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara, dan bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum, jurnal/artikel ilmiah dan/atau putusan pengadilan. Adapun teknis analisis yang digunakan pada penelitian ini menggunakan teknik analisis deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari suatu hal yang umum ke suatu hal yang khusus.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

Munculnya Gagasan dan ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, dimulai sejak lahirnya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Hal ini tercermin di dalam Pasal 10 ayat (1), yang esensinya menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan oleh Peradilan Tata Usaha Negara²⁰

Menurut Sjachran Basah, tujuan pengadilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat bersih dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.²¹

Segala bentuk tindakan pejabat administrasi negara telah diatur dalam norma-norma hukum administrasi negara akan tetapi bila tidak ada lembaga penegak hukum dari

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm 171.

²⁰ Pasal 10 angka 1 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

²¹ Sjachran Basah yang dikutip oleh Hendrik Salmon dengan judul "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Sasi* 6, no. 4 (2010), 25.

hukum administrasi negara itu sendiri, maka norma-norma tersebut tidak mempunyai arti apa-apa. Oleh sebab itu eksistensi pengadilan administrasi negara (PTUN) sesuatu yang wajib, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol yuridis terhadap pelaksana administrasi negara juga sebagai suatu bentuk atau wadah perlindungan hukum bagi masyarakat karena dari segi kedudukan hukumnya berada pada posisi yang lemah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang diberi kewenangan (kompetensi) untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Dengan demikian secara psikologi Peradilan administrasi berfungsi memberikan pengayoman dan menyelesaikan sengketa administrasi yang terjadi antara warga negara dengan pemerintah.

Berfungsinya peradilan administrasi ketika terjadi sengketa administrasi yang timbul akibat tindakan hukum administrasi (pemerintah) yang bertentangan dengan hukum administrasi secara materil. Undang-undang No. 5 Tahun 1986 ini merupakan dasar hukum lahirnya peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia yang bertujuan untuk menjamin dan memberikan perlindungan kepada rakyat yang telah dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.²²

Sjachran Basah, secara gamblang mengemukakan bahwa tujuan pengadilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat bersih dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.²³

Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia berkaitan erat dengan kontrol yuridis badan peradilan dimana bahwa pihak pemerintah sebagai pihak penguasa mempunyai posisi yang kuat, memiliki kekuasaan (power), dibandingkan dengan masyarakat atau anggota masyarakat yang dilayaninya. Kekuasaan tersebut apabila tidak diawasi pelaksanaannya, ada kecenderungan untuk disalahgunakan. Oleh karena itu pihak

²² Penjelasan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²³ Sajchran Basah yang dikutip oleh Hendrik Salmon dengan judul "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Sasi* 6, no. 4 (2010), 25.

masyarakat atau anggota masyarakat sebagai pihak yang lemah perlu dilindungi terutama dari segi hukum.

Dibutuhkan suatu lembaga untuk menyeimbangkan keadaan demikian agar tidak terjadi tirani kekuasaan. Pemikiran demikian sejalan dengan credo Lord Acton yang menyebutkan kekuasaan cenderung disalahgunakan sedang kekuasaan yang mutlak tanpa adanya pengawasan sudah pasti disalah gunakan (*power tends to corrupt absolute power corrupts absolutetly*).²⁴

Bagir Manan mengatakan bahwa sejarah telah memberikan contoh dan bukti yang berlimpah bahwa kekuasaan tanpa batas lebih banyak melahirkan kesewenang-wenangan, dan hilangnya kebebasan serta kemerdekaan warga negara atau penduduk yang bersangkutan.²⁵ Oleh karenanya perlu kontrol terhadap pemerintah sebagai penguasa baik kontrol yuridis (*judicial review*) yang diserahkan kepada lembaga peradilan maupun kontrol politik (*political review*).

Adanya Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai suatu mekanisme hukum yang berfungsi di dalam upaya untuk mengatasi penyalahgunaan kekuasaan. Secara teoritis dapat dikatakan bahwa dengan adanya Pengadilan Tata Usaha Negara maka masyarakat akan dapat menggugat setiap pejabat pemerintahan yang dianggap telah merugikan masyarakat secara umum, perseorangan atau warga negara yang diyalahgunakan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat negara tersebut. Gugatan ini jelas merupakan suatu alat kontrol yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat atas tindakan yang dianggap sudah disalahgunakan oleh penguasa atau pemerintah tersebut.

Menurut S. F. Marbun, bahwa tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri. Di samping itu, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara serta dapat ditingkatkan yang sekaligus merupakan *public service* negara terhadap warganya.²⁶

Menurut Sjachran Basah, mengemukakan bahwa tujuan peradilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat

²⁴ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm 39.

²⁵ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm 17.

²⁶ SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 17

semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.²⁷

Peradilan Tata Usaha Negara menjadi salah satu komponen dalam suatu sistem yang memiliki peran penting dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Antara Peradilan Tata Usaha Negara dan pemerintahan yang baik memiliki keterkaitan, keterkaitan ini dapat dilihat dengan memahami perinsip-perinsip utama dari pemerintahan yang baik dan fungsi utama dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yudikatif yang melakukan kontrol yuridis terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Pemerintahan dan kontrol terhadap tindakan Pejabat Pemerintahan dalam menyelenggarakan negara berkaitan erat dengan prinsip-prinsip dari suatu pemerintahan yang baik yang mana prinsip ini menjadi dasar rujukan bagi para pejabat administrasi negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, sehingga terciptanya suatu birokrasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang diidamkan berdasarkan perinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Eksekutorial putusan PTUN di Indonesia

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat dilaksanakan hanyalah putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) 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 dilaksanak*’’ yang artinya tidak ada upaya hukum kembali yang diajukan oleh para pihak atau telah menggunakan seluruh upaya hukum yang ada sehingga putusan terakhir tersebut bersifat *in kracht*.

Tujuan utama 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*)

²⁷ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 3-4

terhadap suatu putusan pengadilan tata usaha negara manakala gugatan penggugat terhadap badan/pejabat tata usaha negara dikabulkan.

Menurut Paulus Efendi Lotulung dalam bukunya Philipus M Hadjon menyatakan bahwa suatu putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) mempunyai konsekuensi-konsekuensi yuridis sebagai berikut:²⁸

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.

Pada tataran praktik seringkali putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, sulit dan bahkan tidak dilaksanakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah, baik karena ego sektoral maupun faktor lain yang mempengaruhinya sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pemerintahan.

Problematika eksekusi putusan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu fenomena hukum yang bersifat umum, sebagaimana yang dikatakan oleh Paulus Effendie Lotulung, bahwa masalah eksekusi di berbagai negara, sekalipun diatur dengan berbagai peraturan dan mekanisme, namun tetap tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar menaati isi putusan.²⁹

Putusan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan penetapan yang berisi pengabulan ataupun penolakan atas dalil-dalil yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa yang

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction The Indonesian Administration Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993. hlm. 332.

²⁹ Paulus Effendi Lotulung, "*Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Dibandingkan Dengan Peradilan Administrasi Yang Berlaku Di Berbagai Negara*", dalam *Mengakji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara*, LPP-HAN, Jakarta, 2003, hlm. 64.

dapat bersifat positif dan negatif. Putusan ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah Majelis Hakim.³⁰ Mengenai eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara itu diatur dalam pasal 115 dan 116 UU No. 5 Tahun 1986, yang sudah mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009.

Pasal 115 menyebutkan bahwa “*Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dieksekusi*”. Putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap tidak memiliki kekuatan eksekusi atau dengan kata lain putusan pengadilan yang masih mempunyai upaya hukum tidak dapat dimintakan eksekusinya, dalam kenyataannya, meskipun putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memiliki kekuatan hukum tetap, bukan berarti keputusannya akan dapat dilaksanakan semudah itu.

Tidak semua orang yang dikenai putusan akan mau melaksanakan putusan ini sehingga kadang - kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini aparat keamanan. Akan tetapi dalam pelaksanaan putusan PTUN, keberadaan aparat keamanan tidak dimungkinkan, yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa. Salah satu kendala dalam pelaksanaan eksekusi putusan PTUN antara lain adalah pertama, tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan, dan kedua, rendahnya tingkat kesadaran Pejabat TUN dalam menaati putusan pengadilan TUN.

Penyelesaian putusan PTUN yang bersifat *non executable*

Pada dasarnya aparatur pemerintahan atau pejabat tata usaha negara harus selalu siap untuk digugat oleh warga masyarakat atau badan hukum perdata sehubungan dengan keputusan atau kebijakan pejabat tata usaha negara yang diterbitkannya. Apabila pengadilan tata usaha negara telah memberikan putusan maka Para pihak masing-masing diberi kesempatan untuk melakukan upaya hukum dan ketika sudah tidak ada upaya hukum lagi maka putusan tersebut mesti dilaksanakan³¹

Dalam hal gugatan dikabulkan, maka putusan Pengadilan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara, berupa : pencabutan keputusan tata usaha

³⁰ Prinst, Darwin, *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005, hlm.127

³¹ Ahmad Ali dkk, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Kencana Media Group, Jakarta, hlm 80.

negara yang bersangkutan, pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru; atau penerbitan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Namun demikian perintah pengadilan seperti yang dikemukakan diatas sering diabaikan oleh pejabat pemerintah, oleh karenanya UU PTUN telah mengatur tentang tata cara pelaksanaan putusan agar lebih efektif, adil dan bermanfaat, dengan cara paksaan. Pada peradilan tata usaha negara putusan yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang bernilai eksekusi, sedangkan putusan yang tidak bernilai eksekusi (non-executable) yang diistilahkan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara “putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna”, penanganannya pun akan berbeda dengan putusan yang bernilai eksekusi.

Terkadang putusan yang bernilai eksekusipun dibuat seolah-olah tidak bernilai eksekusi, perdebatan mengenai cara pandang masyarakat terhadap putusan pengadilan tata usaha negara kadang kala dipaksa berbeda sesuai dengan kepentingan masing-masing. Kasus ini yang secara faktual melibatkan individu sebagai penggugat melawan individu sebagai representasi organisasi, dapat dijelaskan menurut pendapat Donald Black tentang perkara hukum terkait dengan status keorganisasian pihak-pihak yang berperkara.

Black menyatakan ketika sebuah kelompok melanggar seorang individu atas nama individu itu sendiri, misalnya, hukum akan bergerak dari pihak dengan status organisasi lebih lemah menuju pihak dengan status organisasi lebih kuat. Sementara dalam kasus pengaduan oleh kelompok melawan seorang individu, hukum akan bergerak dari pihak dengan status organisasi lebih kuat menuju pihak dengan status organisasi lebih lemah.³²

Putusan PTUN yang tidak dapat dilaksanakan dikarenakan pihak Tergugat secara keorganisasian lebih kuat dibanding Penggugat, dengan merujuk kembali penjelasan Black, maka Organisasi menyediakan sebuah kekebalan hukum, dan semakin tinggi status organisasi seseorang, semakin besar kekebalan yang dia dapatkan. Dengan kata lain, pelanggaran yang dilakukan oleh sebuah organisasi atau perwakilan-perwakilannya dianggap kurang serius dibanding pelanggaran yang dilakukan seorang individu atas nama

³² Donald Black, *The Behavior of law*, Emerald Group Publishing Limited, UK 2010, hlm 192.

dirinya sendiri, dan semakin tinggi status organisasi tersebut, semakin kurang serius pelanggaran yang dilakukannya.³³

Polemik seputar pelaksanaan putusan tata usaha Negara menunjukkan perlunya ketegasan norma dalam mengatur hak-hak masyarakat dan tanggung jawab pemerintah secara tuntas dan tegas, terutama masalah tekanan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dengan ancaman. Ancaman di sistem pidanaan cukup memberi tekanan terhadap pelaku kejahatan tanpa memandang kedudukan formal, baik kejahatan yang dilakukan oleh pejabat negara bahkan penegak hukum sekalipun dapat dipaksakan untuk tunduk kepada hukum, hal ini memperlihatkan pentingnya ketegasan rumusan norma dan perangkat pelaksanaannya, tidak jarang ditemui terpidana yang enggan melaksanakan putusan pengadilan dengan alasan putusan pengadilan cacat hukum, meskipun dihadapkan kepada perdebatan mengenai keabsahan putusan pengadilan oleh terpidana namun institusi kejaksaan selaku eksekutor tetap melaksanakan putusan pengadilan untuk mempertahankan wibawa hukum dan wibawa institusi kejaksaan itu sendiri sebagai lembaga penegak hukum.³⁴

Contoh pelaksanaan putusan pidana tersebut menunjukkan bahwa hukum itu tegas dan pemberlakuannya tidak kenal kompromi terhadap siapapun, ketegasan hukum tersebut tidak terlepas dari tanggungjawab institusi-institusi yang diberikan amanah dalam rangka penegakannya. Dalam konteks ini institusi pengadilan (pidana) tidak dalam posisi sebagai pelaksana putusan sehingga terlaksana atau tidak terlaksananya putusan (putusan yang eksekutabel) menjadi tanggungjawab institusi lain (jaksa), demikian juga pengadilan tata usaha negara bertanggungjawab pelaksanaan putusan tidak bisa dibebankan kepada pengadilan. Apabila putusan tidak dipatuhi maka seharusnya ada lembaga yang bertanggung jawab.

Konsep tentang sanksi administrasi dengan sanksi pidana memang berbeda, sanksi pidana dijatuhkan selalu berdasarkan putusan pengadilan, sedangkan sanksi administrasi bukan atas dasar putusan pengadilan melainkan dari instansi pemerintahan sendiri, pengadilan tata usaha negara hanya diberi wewenang sebatas menilai keabsahan (menilai dari segi hukum/*rechmatigheid*) surat keputusan pejabat, akan salah kiranya berpikir

³³ *Ibid*

³⁴ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Yang Berwibawa*, Aditama, Bandung, 2001, hlm 45.

bahwa pengadilan tata usaha negara berwenang memberikan jenis sanksi langsung kepada pejabat pemerintah atas kesalahannya dalam membuat keputusan.³⁵

Pengadilan hanya berwenang menegaskan dan/atau menyatakan bahwa keputusan pejabat pemerintah yang bersangkutan batal atau tidak sah dan karenanya secara hukum keputusan tersebut haruslah dicabut, kewajiban mencabut keputusan yang dibatalkan tersebut bukanlah bentuk sanksi yang sesungguhnya melainkan konsekuensi terhadap keputusan yang cacat, pada posisi tersebut pejabat pemerintah yang bersangkutan tidak dalam kapasitas dirugikan ataupun disandera kebebasannya untuk melakukan tugas dan fungsinya selaku pelayan publik, konsep sanksi mulai lahir ketika pejabat pemerintah tidak mau melaksanakan putusan pengadilan, ancaman dan jenis sanksinya juga terlepas dari isi putusan pengadilan, tapi merupakan sanksi baru yang akan dijatuhkan secara intern institusi itu sendiri.³⁶

Hukum acara pengadilan tata usaha negara sebenarnya telah mengatur tentang sanksi terhadap pejabat pemerintah yang ingkar terhadap putusan pengadilan, namun pengaturan tersebut tidak konkrit dan tidak tuntas karena masih menggantungkan pada aturan pelaksana yang sampai sekarang belum terealisasi, kondisi demikian memberi peluang bagi pejabat untuk tidak mematuhi putusan pengadilan karena tidak ada hal yang perlu dikhawatirkan jika tidak patuh.³⁷

Situasi inilah kemudian menjadi salah satu faktor yang melatarbelakangi gagalnya penegakan hukum administrasi di Indonesia, diperparah lagi timbulnya istilah pembangkangan pejabat sudah mau ketika mematuhi putusan pengadilan karena dianggap lumrah, kerap kali ditemukan di beberapa pertemuan ilmiah menempatkan budaya hukum pejabat sebagai salah satu kendala pelaksanaan putusan pengadilan.³⁸

Sanksi tegas merupakan jalan satu-satunya sarana efektif memaksa orang-orang yang berada dibalik jabatan untuk patuh terhadap hukum, mengingat manusia cenderung mematuhi hukum apabila ada sanksi yang nyata, suatu undang-undang tidak cukup hanya sekedar memuat perintah dan larangan saja tapi harus disertai sanksi nyata.

³⁵ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm 230.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lintang Oloan Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia (Studi Tentang Keberadaan PTUN selama Satu Dasawarsa)*, Perum Percetakan Negara, Jakarta, 2005, hlm 39.

³⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm 70.

Meskipun Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara telah dilakukan perubahan beberapa kali namun masih pelaksanaan putusan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dinilai kurang efektif. Pelaksanaan putusan tergantung sepenuhnya kepada kesadaran pejabat pemerintah, atau disebut *floating execution* (eksekusi mengambang yang mengandalkan tekanan dari atas secara intern), kemudian perubahan kesatu dan kedua undang-undang peradilan tata usaha negara mengalami penguatan ke model *fixed execution* yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui sarana-sarana pemaksa yaitu dengan ancaman pengenaan uang paksa dan/atau sanksi administrasi serta diumumkan di media massa cetak, di samping itu ketua pengadilan hams mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Sebenarnya pola eksekusi berjenjang dalam sistem peradilan tata usaha negara di indonesia sudah tepat, mengingat tekanan secara intern lebih dipatuhi ketimbang tekanan secara eastern karena menyangkut hubungan kedinasan dan hubungan tanggungjawab antara atasan dan bawahan. Hilangnya norma eksekusi berjenjang pada peradilan tata usaha negara tidak dijelaskan secara tekstual, menurut banyak pihak adalah upaya untuk menguatkan pola eksekusi ke arah paksaan.³⁹

Memang dalam perjalanan sistem ketatanegaraan kita pola eksekusi berjenjang sebelumnya tidak sepenuhnya dapat diterapkan kepada semua pejabat pemerintah, terutama terhadap pejabat yang secara hirarki tidak mempunyai atasan, semisal bupati/walikota dan gubernur pada masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tidak mempunyai hubungan hierarki.⁴⁰

Permasalahan lain mengenai eksekusi berjenjang adalah ketika atasan kepentingan paralel terhadap Tergugat sehingga tidak mungkin atasannya dapat bersikap keras dan netral terhadap bawahannya, hal ini secara nalar dapat dimungkinkan terutama terhadap kepala dinas yang menjalankan tugasnya berdasarkan delegasi dari bupati/walikota atau

³⁹ Paulus Efendi Lotulong, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Buana Iluni Populer, Jakarta, 1986, hlm 49.

⁴⁰ Pasal 4 UU No. 22 Tahun 1999 (1) Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. (2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain.

gubernur, sehingga bupati/walikota atau gubernur sebagai atasan Tergugat mempunyai kepentingan yang sama terhadap Tergugat sebagai bawahannya.⁴¹

Salah satu hal yang menarik dalam tahapan pelaksanaan putusan yang diatur dalam UU No. 51 Tahun 2009 yaitu dalam keadaan pejabat pemerintah tidak mau melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara maka ketua pengadilan diharuskan mengajukan permasalahan tersebut kepada Presiden selaku kepala pemerintahan tertinggi dan kepada DPR untuk melalukan fungsi pengawasan.

Posisi ini menempatkan Presiden secara atribusi berkedudukan sebagai pihak ketiga dalam rangka pelaksanaan putusan Pengadilan tata usaha negara, namun sayang masalah yang selama ini terjadi adalah seringkali yang menerima dan menindaklanjuti permasalahan yang diajukan tersebut bukan Presiden secara langsung padahal itu perintah undang-undang secara atribusi, dalam posisi demikian setidaknya presiden dapat mendelegasikan dan/atau memberi mandat kepada jajaran bawahannya dalam bentuk formal sehingga ada kepastian hukum untuk itu.

Ditematkannya Presiden selaku pihak ketiga dalam sistem eksekusi di peradilan tata usaha negara lebih kepada fungsinya selaku kepala pemerintahan tertinggi dalam suatu hierarki pemerintah di Indonesia. Di tengah pesimisnya pandangan masyarakat terhadap eksistensi PTUN, pemerintah mulai menampakkan keseriusannya untuk membenah sistem administrasi di Indonesia secara bertahap melalui UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Selama ini pembentuk undang-undang masih berkuat merumuskan norma yang tepat untuk menjerat atau menghukum pejabat yang tidak patuh terhadap putusan pengadilan dalam hukum acara, usaha itu akan sia-sia karena peradilan tata usaha negara tidak seperti pada peradilan pidana yang memiliki lembaga khusus yang menangani pelaksanaan putusan. Pada peradilan pidana kejaksaan sebagai lembaga eksekutor bersikap tegas dan bertanggungjawab atas pelaksanaan putusan, sedangkan di peradilan tata usaha negara eksekutornya adalah pejabat itu sendiri.

Memang tidak mudah untuk merumuskan sanksi di setiap undang-undang publik secara sektoral (*bijzondere bestuurswetten*) dan membutuhkan waktu yang panjang, namun setidaknya penempatan sanksi tersebut telah diatur dalam undang-undang

⁴¹ Paulus Efendi Lotulong, *Op. Cit*

tersendiri yaitu undang-undang tentang administrasi pemerintahan sebagai pedoman administrasi pemerintahan secara umum (*general rules of administrative law*) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.⁴²

Adapun jenis-jenis sanksi telah diatur secara limitatif sebagaimana ditunjukkan dalam Pasal 81 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu; 1) sanksi administratif ringan berupa: teguran lisan, teguran tertulis, dan penundaan kenaikan pangkat; 2) 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; 3) Sanksi administratif berat berupa: pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa. Selain ketiga jenis sanksi administrasi di atas masih dimungkinkan penerapan jenis sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴³

Dalam UUAP pengertian uang paksa dan ganti rugi tidak dipisahkan dari pengertian sanksi administrasi karena pembayaran uang paksa dan ganti rugi merupakan jenis dari sanksi administrasi itu sendiri⁴⁴, dalam konteks ini dapat dipahami bahwa konsep sanksi administrasi berupa penerapan uang paksa dan penerapan ganti rugi merupakan wewenang dari pemerintah secara intern ketika pejabat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan, bukan berada dalam ruang lingkup putusan pengadilan tata usaha negara.

Penerapan sanksi administrasi secara hirarki masih perlu aturan pelaksana, terutama aturan mengenai sikap atasan pejabat yang tidak melaksanakan sanksi administrasi kepada bawahannya padahal itu merupakan kewajibannya, atau bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi tersebut, agar pelaksanaan sanksi dapat berlaku secara efektif.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

⁴² W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum : Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm 20.

⁴³ Hasan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara (HTUN)*, UNS Press, Surakarta, 2005, hlm 50.

⁴⁴ lihat Pasal 81 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Putusan PTUN di Indonesia saat ini masih meninggalkan problem khususnya mengenai eksekutorialnya dikarenakan tidak efektifnya penerapan norma Pasal 116 UU PTUN, dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, salah satu kendala eksekutorial putusan PTUN adalah Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan, serta rendahnya tingkat kesadaran Pejabat TUN dalam menaati putusan pengadilan TUN. Penyelesaian putusan PTUN yang bersifat *non executable* dapat dilakukan melalui dua cara yakni penyelesaian melalui lembaga PTUN dan penyelesaian di luar lembaga PTUN. Penyelesaian melalui lembaga PTUN dilakukan dengan memaksimalkan instrumen Pasal 116 UU PTUN, sedangkan penyelesaian di luar lembaga PTUN dilakukan untuk membuka ruang kompromi antara penggugat dan tergugat untuk menjalankan putusan pengadilan dengan alternatif-alternatif yang dapat diberikan oleh penggugat sehubungan dengan perintah putusan pengadilan. Hal ini karena pelaksanaan putusan tergantung sepenuhnya kepada kesadaran pejabat pemerintah (*floating execution*).

Saran dari penelitian ini adalah Melakukan pembenahan hukum acara yang berlaku di PTUN dengan mengadopsi kembali alternatif yang ditawarkan oleh Pasal 117 UU PTUN untuk semua jenis perkara (bukan hanya sengketa kepegawaian) dan dibuat aturan pelaksana secara khusus dan tuntas untuk menjalankan ketentuan Pasal 117 tersebut. Adapun penentuan besaran kompensasi yang diberikan disesuaikan dengan tingkat kerugian masyarakat dan kemampuan keuangan instansi yang bersangkutan, dan Mengadopsi rekomendasi dari PTUN sebagai salah satu syarat pengangkatan kenaikan jabatan struktural maupun jabatan pada lembaga negara, sehingga memberikan dorongan bagi atasan pejabat untuk memastikan pejabat dibawahnya telah melaksanakan putusan PTUN secara tuntas.

DAFTAR REFERENSI

Artikel Jurnal

Basah, Sajchran (2010) yang dikutip oleh Hendrik Salmon dengan judul “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik”, *Jurnal Sasi* 6, no. 4.

Lubna, (2015) “Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat” *Jurnal IUS, Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol III, No. 7.

Pattipawae, Dezonda Rosiana, (2019). "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi", *Jurnal Sasi*, Vol 25, No. 1.

Buku Teks

Ali, Achmad, (2002). *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta.

Ali, Achmad, (2010). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Basah, Sjachrah, (2001). *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Basah, Sjachran, (1989). *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Black, Donald, (2010). *The Behavior of law*, Emerald Group Publishing Limited, UK.

Budiarjo, Miriam, (1995). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.

Fachrudin, Irfan, (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung.

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

Hadjon, Philipus M., (1994). *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, FH Unair, Surabaya.

Manan, Bagir, (2001). *Sistem Peradilan Yang Berwibawa*, Aditama, Bandung.

Marbun, SF, (1988). *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Marzuki, Peter Mahmud, (2005) *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Muchsan, (1992). *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Prinst, Darwin, (2005). *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Bandung : Citra Aditya Bakti.

- Prints, Darwin, (2005). *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Riyanto, Astim, (2000), *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung.
- Rosyid, Roihan A., (2001). *Hukum Acara Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Salim, Amrullah, (2000). *Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Pengawasan Yustisial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum*, Lembaga Administrasi Negara Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Siahaan, Lintong Oloan, (2005). *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia (Studi Tentang Keberadaan PTUN selama Satu Dasawarsa)*, Perum Percetakan Negara, Jakarta.
- Suryono, Hasan, (2005). *Hukum Tata Usaha Negara (HTUN)*, UNS Press, Surakarta.
- W. Friedmann (1990). *Teori dan Filsafat Hukum : Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*, Rajawali Press, Jakarta.
- Wade, H.W.R, (2006). *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Zainal, Asikin, (2012). *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.