

IMPLIKASI HUKUM KETIDAKPATUHAN TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DITINJAU DARI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DAN NEGARA KESATUAN

LEGAL IMPLICATIONS OF NON-COMPLIANCE WITH THE DECISION OF THE STATE ADMINISTRATIVE COURT IN TERMS OF THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL AUTONOMY AND THE UNITARY STATE

Ari Wirya Dinata^{1, a, *}

¹ Universitas Bengkulu, Kota Bengkulu, Indonesia

^a aridinata@unib.ac.id

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 21/2/2021

Direvisi 12/3/2021

Disetujui 17/3/2021

Kata Kunci

Putusan;

Pengadilan Tata
Usaha Negara;

Ketidakpatuhan;

Otonomi Daerah;

Negara Kesatuan;

Keywords

Verdict;

State Administrative
Court;

Non-Compliance;

Regional Autonomy;

Unitary State;

ABSTRAK

Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia memberikan konsekuensi lahirnya pengadilan tata usaha negara. Pengadilan tata usaha negara sebagai pranata hukum adalah wujud pelaksanaan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi agar pemerintah tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang. Sebagai lembaga peradilan yang dihormati maka seharusnya putusan pengadilan tata usaha negara wajib dihormati dan dilaksanakan oleh masing-masing pihak. Namun dalam praktiknya terjadi ketidakpatuhan yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Mereka menentang untuk melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara meskipun telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat. Oleh karena itu, tulisan ini membahas secara komprehensif mengenai penyebab ketidakpatuhan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Berikutnya juga membahas mengenai implikasi hukum yang terjadi apabila badan/pejabat tata usaha negara tetap mengabaikan putusan pengadilan tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut tulisan ini mengulas mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah dikaitkan dengan ketidakpatuhan yang terjadi. Diketahui bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan memegang kekuasaan penuh untuk menjalankan pemerintahan dan memastikan seluruh kebijakannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah terlebih lagi dalam konsep negara kesatuan.

Implementation of rule of law in Indonesia takes the consequences to establishing the state administrative court. The state administrative court as a legal institution is a manifestation check and balance principle. So that the government does not commit arbitrary action or does not abuse of their power. Administrative court is a place to assess if there are acts of state administrative bodies / officers are not based on the laws and regulations of general principles of good governance or even harm the community. As a respected judicial institution (state administrative court), the decision of the state administrative court must be respected and implemented by each party. In practice, however, there are a number of non-compliance committed by state administrative bodies / officials. They are opposed to carrying out the decision of the state administrative court despite having a legally binding verdict. Therefore, this writing tries to comprehensively discuss the causes of non-compliance by state agencies or administrators. Furthermore, this study also discusses the legal implications that occur if the state administrative agency / official still ignores the court's decision according to the prevailing laws and regulations. The next study discusses the relationship between central government and local government in the framework of regional autonomy is associated with non-compliance that occurred. For as it is known that the President as head of government holds full power to run the government and ensure all policies implemented by the local government even more so in the concept of a unitary state.



<https://doi.org/10.25216/peratun.412021.1-30>



© 2021. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dimaktubkan di dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945¹. Dalam suatu negara hukum maka keberadaan lembaga kekuasaan kehakiman yang independen adalah *conditio sine qua non*². Istilah lain yang juga disebutkan untuk menggambarkan negara hukum adalah negara yang menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi atau negara berdasarkan kepada kedaulatan hukum. Guna menjamin kedaulatan hukum tersebut maka negara harus mampu memberikan kepastian hukum yang berlaku melalui pranata-pranata hukumnya seperti aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim). Untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka maka dapat dipandang dari keberadaan pasal 24 ayat (1) UUD 1945³. Pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia diatur dalam Pasal 24 ayat (2) yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan lingkup peradilan dibawah MA yaitu:

¹ Konsep negara hukum menurut aliran Anglo Saxon atau dikenal dengan sebutan rule of law. Adapun ciri-ciri rule of law menurut A.V Dicey adalah sebagai berikut:

- a. Supremacy of law
- b. Equality before the law
- c. Due process of law

Adapun ciri-ciri negara hukum menurut Julius Stahl dalam aliran Eropa Kontinental atau dikenal dengan sebutan Rechtsstaat adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum
- b. Penegakan hukum yang tidak bertentangan dengan hukum
- c. Adanya jaminan HAM
- d. Adanya peradilan tata usaha negara

Sedangkan dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta KonPress, 2008) hlm 154 menyebutkan konsep negara hukum menurut Jimly Asshiddiqie adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of law*)
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the law*)
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
- d. Pembatasan Kekuasaan
- e. Organ-organ Eksekutif Independen
- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
- g. Peradilan Tata Usaha Negara
- h. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- i. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
- j. Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare*)
- k. Transparansi dan Kontrol Sosial
- l. Ketuhanan yang Maha Esa

² Dalam bahasa latin menurut kamus hukum edisi lengkap adalah syarat mutlak atau dalam bahasa Inggris disebut dengan "Absolute(ly) condition". *Condition Sine Qua non* dikenal juga sebagai teori yang pertama kali dicetuskan pada tahun 1873 oleh Von Buri, ahli hukum dan mantan presiden *Reichsgericht* (Mahkamah Agung) Jerman. Von Buri mengatakan bahwa tiap-tiap syarat atau semua faktor yang turut serta atau bersama-sama menjadi penyebab suatu akibat dan tidak dapat dihilangkan dari rangkaian faktor-faktor yang menimbulkan akibat harus dianggap causa (akibat).

³ Bunyi Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan."

Peradilan Agama, Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer. Masing-masing pranata hukum ini memiliki perannya masing-masing dan memiliki spesifikasi penanganan kasus yang berbeda-beda.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah ciri dari negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental sementara itu dinegara yang menganut sistem hukum anglo saxon atau common law mereka tidak mengenal konsep peradilan seperti ini. Keberadaan peradilan tata usaha negara ini lahir karena dalam sistem hukum civil law ini menginginkan adanya suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) agar adanya suatu kontrol terhadap tindakan penguasa dalam penyelenggaraan negara. Jamak diketahui bahwa posisi masyarakat sangat lemah dibandingkan negara yang memiliki kekuasaan. Oleh karena itu dibutuhkan suatu lembaga untuk menyeimbangkan keadaan demikian agar tidak terjadi tirani kekuasaan.

Pemikiran demikian sejalan dengan kredo 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 absolutely*). Dalam rangka itulah kehadiran pengadilan tata usaha negara ini menjadi penting dan urgen.

Larangan melampaui wewenang bagi pejabat tata usaha negara dapat dilihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila putusan dan/atau tindakan yang dilakukan:

1. Melampaui masa jabatan dan atau batas waktu berlakunya wewenang;
2. Melampaui batasan wilayah berlakunya wewenang dan atau;
3. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Untuk mencegah kesewenangan tersebut maka kehadiran pengadilan ini menjadi sangat vital. Cikal bakal kelahiran pengadilan tata usaha negara dapat ditelusuri melalui politik hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986⁴. Melalui

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344. Selanjutnya diubah dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaktub Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380 dan terakhir diubah dalam Undang-

instrumen hukum diatas maka keberadaan pengadilan tata usaha negara mendapatkan legitimasi dalam menjalankan tugasnya.

Peradilan tata usaha negara (PTUN) dikenal dalam hukum administrasi negara sebagai suatu peradilan atas tindakan dari pemerintah/penguasa atau overheid yang dikenal dengan istilah *onrechtmatige overheidsdaad* yaitu yang menyangkut pada tindakan-tindakan: *pertama*, tindakan pemerintah/overheid itu melampaui batas-batas kekuasaan (*exces dupouvoir*). *Kedua*, tindakan pemerintah itu merupakan penyimpangan kekuasaan (*detournement de pouvoir*). *ketiga*, tindakan pemerintah itu merupakan penyalahgunaan wewenang (*abus de droit*)⁵. Ketiga bentuk tindakan inilah yang menjadi fokus dari pengadilan tata usaha negara dalam melaksanakan fungsinya.

Sebagai suatu pelaksana kekuasaan kehakiman maka lembaga ini memiliki kewenangan untuk mengeluarkan putusan baik yang bersifat deklaratif⁶, konstitutif⁷ dan kondemnatoir⁸. Hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) yang dapat dilaksanakan. Putusan hakim memperoleh kekuatan hukum yang tetap apabila tidak ada upaya hukum lain lagi yang masih dapat diterapkan seperti banding dan kasasi.⁹ Putusan pengadilan juga memiliki kekuatan hukum mengikat manakala tiap-tiap pihak yang berperkara menerima amar putusan tersebut dan berniat untuk menjalankannya.

Dalam ketentuan Bagian keempat tentang Putusan Pengadilan Pasal 108 sampai Pasal 114 dan Bagian kelima Pelaksanaan Putusan Pengadilan Pasal 115 sampai Pasal 119 UU PTUN. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa ,selambat-lambatnya dalam waktu empat bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap dan tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan itu (mencabut keputusan PTUN) maka keputusan tata usaha negara yang disengketakan

Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ditetapkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076

⁵ Soegijatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm 32

⁶ Dalam Yahya Harahap, 2009, *Pengantar Hukum Acara Perdata*” menyebutkan putusan deklaratif adalah putusan yang bersifat mengumumkan sesuatu sebagai contoh Surat Keputusan Pengangkatan Pejabat atau pengangkatan anak dan lain-lain

⁷ Sedangkan putusan konstitutif adalah putusan pengadilan yang membentuk suatu hak dan kewajiban baru bagi masing-masing pihak sebagai contoh putusan ganti rugi, putusan pembagian warisan dan lain-lain

⁸ Sementara itu, putusan kondemnatoir adalah putusan yang memerintahkan atau menghukum masing-masing pihak sebagai contoh putusan untuk mencabut hak-hak tertentu.

⁹ Rochmat Soemito, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Eriscco, 1993) hlm25

secara otomatis atau dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Sementara itu, kalau putusan pengadilan itu mengharuskan tergugat untuk mencabut keputusan tata usaha negara dan untuk menerbitkan keputusan tata usaha yang baru tetapi jika dalam waktu 3 bulan hal itu tidak dilakukan maka penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Walaupun ada perintah itu, dalam praktek dilapangan masing ditemukan dimana tergugat masih juga belum atau tidak melaksanakan putusan pengadilan, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasnya dan dengan bantuan atasannya, dengan melalui prosedur tertentu akan diusahakan penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut. Jika tindakan itu masih juga belum dapat menyelesaikan sengketa maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintah Badan atau Pejabat yang bersangkutan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang bersangkutan.

Seyogyanya dalam rangkaian alur beracara dalam pengadilan tata usaha negara akan bermuara pada putusan pengadilan tentang suatu perkara yang telah selesai diperiksa. Putusan ini merupakan produk pengadilan demi mengurai benang kusut antara para penggugat dan tergugat. Serta putusan pengadilan inilah akhir dari suatu sengketa bagi para pihak yang memiliki kekuatan hukum dan memberikan keadilan dan kepastian hukum, untuk itu putusan pengadilan bersifat sakral dan sejatinya harus ditindak lanjuti.

Sebagaimana diketahui bahwa marwah dari suatu pengadilan adalah ketika putusan-putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan dapat dilaksanakan oleh masing-masing pihak. Namun agak sedikit berbeda dengan pengadilan lainnya yaitu peradilan umum yaitu pengadilan perdata pelaksanaan putusan dapat dilakukan oleh juru sita sedangkan dalam pengadilan pidana maka yang melaksanakan putusan adalah jaksa. Berbeda dengan ciri diatas pengadilan tata usaha negara dan mahkamah konstitusi pelaksanaan dari putusan tergantung kepada masing-masing pihak.

Berkaitan dengan kemangkiran yang terjadi dalam pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara oleh tergugat menjadi menarik dibahas. Apalagi bila dikaitkan dengan keberadaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan negara

kesatuan Republik Indonesia ini. Jamak diketahui politik hukum pelaksanaan otonomi daerah termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945¹⁰.

Lebih lanjut pengaturan tentang pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Didalam UU tersebut menyebutkan yang menjadi urusan wajib pemerintah pusat ada 6 (enam) hal yaitu: pertahanan, keamanan, yustisi, agama, fiskal, dan hubungan luar negeri. Jamak diketahui bahwa dalam konsep otonomi daerah maka daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas, wewenang dan fungsinya.

Oleh sebab itu tidak jarang kemudian kepala daerah mengeluarkan keputusan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah namun, kadangkala KTUN yang dikeluarkan oleh kepala daerah tersebut dipermasalahkan di pengadilan TUN dan berujung kepada putusan yang membatalkan keputusan tersebut. Tetapi dalam praktik terdapat juga kepada daerah yang tidak mau melaksanakan keputusan tersebut bahkan tidak mengeluarkan keputusan yang baru sebagai pengganti keputusan yang dibatalkan oleh pengadilan.

Padahal pelaksanaan putusan pengadilan tersebut bergantung pada itikad baik dari penyelenggara pemerintahan di daerah, meskipun kemudian terdapat saluran hukum berupa memaksa melalui instansi di atasnya yang pada akhirnya bermuara kepada Presiden. Kerap kali, Kepala daerah berlindung dibalik selimut pelaksanaan otonomi sebagai alasan untuk tidak patuh terhadap putusan PTUN yang sudah final sehingga pelaksanaan putusan menjadi mandek.

Tulisan ini menyigi tentang sifat putusan pengadilan tata usaha negara dalam perspektif normatif dan kepatuhan para pihak terhadap putusan pengadilan tata usaha negara. Tulisan ini ditulis dengan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun Analisa yang digunakan adalah preskriptif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Detil berbunyi sebagai berikut “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”

II. PEMBAHASAN

A. Peradilan Tata Usaha Negara dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah, sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara.¹¹

Sementara itu tata usaha negara diartikan sebagai administrasi negara yang melakukan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan (eksekutif) baik di pemerintahan pusat atau di pemerintahan daerah, tata usaha ini dilakukan oleh fungsionaris yaitu pegawai negeri yang menjabat fungsi tertentu seperti: menteri, direktur jenderal, direktur, kepala inspeksi dan lain sebagainya.¹²

Lebih lanjut keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan negara atau oleh pejabat tata usaha negara (pegawai negara yang menjabat fungsi negara tertentu) yang berisi suatu tindakan hukum (*rechtshandeling*) dari pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum (menimbulkan hak dan kewajiban kepada orang lain bersifat individual).¹³

Lebih lanjut, peradilan administrasi negara adalah setiap bentuk penyelesaian daripada suatu perbuatan (pejabat, instansi) administrasi negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah. Pada umumnya perbuatan yang dipersoalkan tersebut adalah perbuatan hukum atau tindakan hukum (*rechtsshandeling*), administrasi (*administratief*) atau hukum administrasi (*administratiefrechtelijk*).¹⁴

Perbuatan hukum administrasi negara itu ada empat macam yaitu:¹⁵

1. Penetapan (*beschikking*) ini yang paling banyak;
2. Rencana (*plan*), tindak hukum administrasi ini pun mulai banyak dan meluas pula, karena ada dimana-mana ada perencanaan;

¹¹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009) hlm.5

¹² Ibid hlm 5

¹³ Ibid hlm 6

¹⁴ CST kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta Pradya Paramita, 1996) hlm 72

¹⁵ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Balai Aksara, 1921) hlm 129

3. Norma jabaran (*concrete normgeving*), diciptakan melalui berbagai peraturan pemerintah (pemerintah, presiden, menteri, direktur jenderal sederajat), berbagai juklak(petunjuk pelaksanaan) yang diberik bentuk surat edaran (SE) atau surat instruksi dinas (SI);
4. Legislasi semu (*Pseudo-wetgeving*) yaitu hukum bayangan yang beradal dari policy (kebijaksanaan, kebijakan) pemerintah dan dari diskresi yang dipunyai oleh administrasi negara yang pada umumnya dipakai untuk menetapkan policy tersebut diatas.

Putusan pengadilan tata usaha negara yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu suatu putusan yang tak dapat diubah lagi melalui upaya hukum. Tidak semua orang dikenai putusan pengadilan yang mau melaksanakannya dengan sukarela, sehingga kadang-kadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini akan dilakukan oleh aparat keamanan. Dalam pelaksanaannya putusan pengadilan tata usaha negara tidak dimungkinkan adanya upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan, seperti halnya dalam pelaksanaan putusan pengadilan pidana dan peradilan perdata. Tetapi istimewanya dalam pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara dimungkinkan adanya campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam, hal ini presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam pembinaan pegawai negeri/aparatur pemerintahan. Presiden sebagai kepala pemerintahan yang bertanggung jawab dalam pembinaan aparatur pemerintahan, tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat mentaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk mentaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip yang negara hukum.¹⁶

Campur tangan presiden dalam pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara memang diperlukan mengingat pelaksanaannya tidaklah semudah pelaksanaan putusan peradilan pidana ataupun peradilan perdata. Hal ini disebabkan karena yang menjadi tergugat dalam sengketa tata usaha negara selalu badan atau pejabat tata usaha negara. dalam putusan peradilan tata usaha negara yang bersifat kondemnatoir, berisi penghukuman kepada tergugat dalam hal ini adalah badan atau pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan suatu kewajiban yang berupa:

1. Pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan;
2. Pencanbutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru;

¹⁶ Abdullah Rozali, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta : Penerbit CV Rajawali, 1986) hlm 34

3. Membayar ganti rugi
4. Memberikan rehabilitasi

Van Praag, Van Apeldoorn, P Scholten, Bellefroid, G Jellinek, dan Kranenburg yang memberikan pengertian peradilan tata usaha negara sebagai berikut:¹⁷

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
3. Ada sekurang-kurangnya dua pihak;
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.
5. Hukum acara yang digunakan pada peratun pada dasarnya sama dengan hukum acara pada peradilan umum untuk perkara perdata.

Sementara itu, dalam hukum acara perdata, putusan dapat digolongkan menjadi: putusan antara (*tusschen vonnis*) dan putusan akhir (*eind vonnis*). Putusan antara diucapkan sebelum putusan akhir dan mempunyai fungsi untuk memungkinkan atau mempermudah kelanjutan pemeriksaan perkara¹⁸. Dalam penjelasan lebih lanjut Martiman membagi jenis putusan tersebut kedalam 2 (dua) jenis sebagai berikut:

Ada dua macam putusan antara, yaitu putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoire*.¹⁹

1. Putusan *praeparatoir* ialah putusan untuk menyiapkan urusan perkara, misalnya menggabungkan dua perkara menjadi satu atau putusan untuk menetapkan tenggang waktu, dalam mana kedua belah pihak harus bertindak; keputusan hakim untuk menolak pengunduran pemeriksaan saksi²⁰
2. Putusan *interlocutoire* ialah putusan dimana hakim sebelum putusan akhir diucapkan, memerintahkan kepada salah satu pihak supaya membuktikan hal sesuatu, atau putusan yang memerintahkan pemeriksaan setempat, mengambil sumpah salah satu pihak, pemeriksaan buku, pemeriksaan ahli dan sebagainya. Putusan *interlocutoire* ini mempengaruhi putusan akhir.²¹

Seperti halnya dalam hukum acara perdata, dalam hukum acara tata usaha negara juga dikenal adanya:²²

¹⁷ Sjarchran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997) hlm 28

¹⁸ Martiman, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Ghalia Indonesia, 1996) hlm 130-131

¹⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003) hlm 65

²⁰ Ibid hlm 131

²¹ Ibid hlm 131

²² Benjamin Mangkoedilaga, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Prospek di masa datang*, (1988, Bandung: Angkasa) hlm 62

1. Putusan yang bukan putusan akhir;
2. Putusan akhir

Adanya putusan yang disebut putusan yang bukan putusan akhir tersebut dapat disimpulkan dari perumusan ketentuan berikut:²³

1. Pasal 113 ayat (1) "putusan pengadilan yang bukan putusan akhir, meskipun diucapkan dalam sidang, tidak dibuat sebagai putusan tersendiri melainkan hanya mencantumkan dalam berita acara sidang"
2. Pasal 124 "putusan pengadilan tata usaha negara yang bukan putusan terakhir, hanya dapat dimohonkan pemeriksaan banding bersama-sama dengan putusan akhir.

Di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar, bagian umum angka IV dinyatakan bahwa " dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*). Kalimat ini mengandung arti seluruh kekuasaan di tangan presiden dalam hal melaksanakan pemerintahan. Ialah sesungguhnya yang memimpin pemerintahan. Sebab tidaklah benar ,apabila pertanggung jawab diserahkan kepada yang lain sedangkan sesungguhnya *responsibility itu upon the president*.²⁴ Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Presiden merupakan puncak pembinaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Selanjutnya, menurut Rozali Abdullah tegas menyatakan dalam eksekusi putusan PTUN tidak dimungkinkan upaya paksa dengan menggunakan aparat keamanan. Istimewanya, Presiden selaku kepala pemerintahan dimungkinkan campur tangan dalam pelaksanaan putusan PTUN.

Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap yang bersifat condemnatoir yaitu memberikan beban atau kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu kepada badan atau pejabat yang berwenang, sejalan dengan Pasal 97 ayat (8) dan ayat (9) UU Nomor 5 Tahun 1986, pada dasarnya dapat berupa:

1. Batal atau tidak sah Keputusan Tata Usaha Negara ("KTUN") yang menimbulkan sengketa dan menetapkan Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan untuk mencabut KTUN dimaksud. Paulus Effendi Lotulung menyebutnya sebagai eksekusi otomatis. Jika putusan TUN tidak dipatuhi maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, tidak perlu lagi ada tindakan atau upaya lain dari pengadilan seperti surat peringatan.

²³ Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (2007, Jakarta: Sinar Grafika,) hlm 161

²⁴ Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, (1983, Jakarta: Pradnya Paramita) hlm 167

2. Pelaksanaan putusan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b, yang mewajibkan pejabat TUN bukan hanya mencabut tetapi juga menerbitkan KTUN baru.
3. Selain itu, ada juga putusan yang mengharuskan pejabat TUN menerbitkan KTUN sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-Undang PTUN. Pasal 3 mengatur tentang keputusan fiktif negatif.

Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 merupakan eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Pembentuk Undang-Undang mengharapkan Badan/Pejabat TUN melaksanakan putusan secara sukarela. Namun, keberhasilan pelaksanaan putusan itu sangat bergantung pada wibawa pengadilan dan kesadaran hukum para pejabat.

Kalau putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap yang bersifat yang diatur dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak dijalankan juga, maka Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Pasal 116 ayat (4) menyediakan dua lembaga eksekusi yakni: (i) uang paksa (*dwangsom*), dan (ii) sanksi administratif. Mekanisme berupa sanksi administratif dari atasan Badan/Pejabat TUN bersangkutan. Sedangkan untuk besaran uang paksa dan jenis sanksi administratif diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan, hal ini diatur dalam pasal 116 ayat (7). Lewat ancaman sanksi itu, atasan pejabat yang mengeluarkan KTUN pada dasarnya sedang melakukan upaya paksa.

Mekanisme lain yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah pengenaan uang paksa dan pengumuman lewat media massa. Pasal 116 ayat (5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya batas waktu 90 hari kerja.²⁵

Begitu batas waktu lewat, penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar tergugat melaksanakan putusan. Pasal 116 ayat (6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menegaskan lebih lanjut, ketua pengadilan mengajukan ketidapatuhan ini kepada kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kepada DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan. Dari rumusan ini jelas bahwa Presiden punya kewenangan memaksa pejabat TUN untuk melaksanakan putusan.²⁶

²⁵ Ibid hlm 64

²⁶ Ibid hlm 65

Penjelasan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang PTUN hanya menyebutkan pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang dicantumkan dalam amar putusan pada saat hakim memutuskan mengabulkan gugatan penggugat. Sebenarnya sanksi administratif, pengenaan uang paksa dan pengumuman di media massa tak perlu terjadi jika Badan/Pejabat TUN menjalankan putusan secara sukarela.²⁷

B. Kekuatan Hukum Mengikat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tidak ada ketentuan yang mengatur tentang kekuatan hukum dari putusan hakim. Meskipun demikian, dari kepustakaan hukum acara tata usaha negara dikenal adanya beberapa kekuatan hukum dari putusan hakim dilingkungan peradilan tata usaha negara yaitu:²⁸

1. Kekuatan pembuktian

Yang dimaksud dengan kekuatan pembuktian dari putusan hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan hakim bahwa dengan putusan tersebut telah diperoleh bukti tentang kepastian sesuatu. Oleh karena itu, putusan hakim dilingkungan peradilan tata usaha negara mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna untuk pengadilan di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan Mahkamah Agung.

2. Kekuatan mengikat

Yang dimaksud dengan kekuatan mengikat dari putusan hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan hakim bahwa putusan tersebut mengikat yang berkepentingan untuk menaati atau melaksanakannya. Yang dimaksud dengan yang berkepentingan adalah para pihak yang terdiri dari:

- a. Penggugat dan tergugat;
- b. Pihak ketiga yang ikut serta dalam suatu sengketa antara penggugat dan tergugat, baik dengan jalan intervensi maupun pembebasan atau mereka yang diwakili dalam proses
- c. Seorang yang kemudian mendapat hak dari pihak yang kalah

3. Kekuatan eksekutorial

Yang dimaksud dengan kekuatan eksekutorial dari putusan hakim adalah kekuatan hukum yang diberikan kepada suatu putusan hakim bahwa putusan hakim

²⁷ Lihat Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang PTUN

²⁸ Benjamin Mangkoedilaga, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Orientasi Pengenalan* (Bandung: Ghalia Indonesia, 1983) hlm 71

dapat dilaksanakan. Sebagai syarat bahwa suatu putusan hakim memperoleh kekuatan eksekutorial adalah dicantulkannya irah-irah “ demi keadilan berdasarkan ketuhanan yang maha esa” pada putusan hakim tersebut.

Tabel: Perbandingan Eksekusi dalam 3 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara²⁹

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986	Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004	Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009
<ul style="list-style-type: none"> - Salinan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat selambatnya dalam waktu 14 hari; - Setelah 4 bulan sejak putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum dikirimkan, dalam hal Tergugat ditetapkan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi; - Apabila Tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, ternyata setelah 3 bulan kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar memerintahkan Tergugat melaksanakan putusan; - Jika Tergugat tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan Tergugat menurut jenjang jabatan; - Dalam waktu 2 bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan, instansi atasan, harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk 	<ul style="list-style-type: none"> - Sama dengan mekanisme sebagaimana ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986; - Dalam hal Tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, terhadap pejabat bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa atau sanksi administratif; - Bila upaya paksa atau sanksi administrasi juga tidak dilaksanakan, maka pejabat yang tidak melaksanakan putusan diumumkan pada media massa cetak setempat. 	<ul style="list-style-type: none"> - ayat (1) sama dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004; - Setelah 60 hari kerja sejak putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap diterima, dalam hal Tergugat ditetapkan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi; - Apabila tergugat ditetapkan melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, ternyata setelah 90 hari kerja kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar memerintahkan Tergugat melaksanakan putusan; - Jika Tergugat tetap tidak mau melaksanakannya, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/ atau sanksi administratif; - Bila upaya paksa atau sanksi administrasi juga tidak dilaksanakan, maka di umumkan pada media massa cetak setempat;

²⁹ Tabel diolah dan disusun oleh penulis untuk memperlihatkan perbandingan pengaturan mengenai daya eksekutorial putusan dalam peradilan tata usaha negara didalam 3 Undang-Undang yang mengatur mengenai pengadilan tata usaha negara

melaksanakan putusan pengadilan tersebut;	
- 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 pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan	- Selain itu, 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;
	- Mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dalam hukum acara perdata dilakukan oleh jurusita, sedangkan dalam hukum acara PTUN dilakukan dengan surat tercatat (Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang PTUN)³⁰

Dalam hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap mengandung sifat *erga omnes*, artinya berlaku untuk siapa saja dan tidak hanya terbatas berlakunya bagi pihak-pihak yang berpekar, seperti halnya dalam hukum acara perdata. Dengan kata lain putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap pada dasarnya merupakan keputusan hukum yang bersifat hukum publik. Siapapun harus terikat dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, baik pihak yang berpekar maupun diluar itu.

Sifat *erga omnes*nya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap ini dapat merugikan pihak ketiga yang beritikad baik, misalnya; mengenai sertifikat tanah yang telah berada pada pihak ketiga atau pada suatu bank yang dijadikan agunan kredit dan sebagainya. Berdasarkan ketentuan Pasal 115 Undang-Undang PTUN disebutkan bahwa hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Dengan demikian dalam hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dikenal pelaksanaan serta

³⁰ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2002) hlm.59

merta sebagaimana yang dikenal dalam hukum acara perdata. Dalam hukum acara PTUN hanya putusan akhir yang telah berkekuatan hukum tetap saja yang dapat dilaksanakan.

Dalam hukum acara perdata, apabila pihak yang dikalahkan tidak mau melaksanakan putusan secara sukarela, maka dikenal adanya upaya-upaya pemaksa agar putusan tersebut dilaksanakan, misalnya; penyitaan, pengosongan rumah dengan bantuan pihak kepolisian dan sebagainya. Tujuan dari upaya paksa ini adalah untuk memenuhi putusan guna kepentingan pihak yang dimenangkan.³¹

Sedangkan dalam hukum acara PTUN tidak dikenal adanya upaya-upaya memaksa. Karena hakikat dari putusan dalam hukum acara PTUN adalah bukan menghukum sebagaimana hakikat putusan dalam hukum acara perdata, hakikat putusan dalam hukum acara PTUN adalah untuk membatalkan KTUN yang dikeluarkan atau memerintahkan agar tergugat mengeluarkan KTUN yang dimohonkan oleh penggugat

Dari Pasal 97 ayat (7) diketahui bahwa isi putusan pengadilan TUN dapat berupa: gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima, atau gugatan gugur.³²

a) gugatan ditolak

Apabila isi putusan pengadilan TUN adalah berupa penolakan terhadap gugatan penggugat berarti memperkuat KTUN yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan. Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh majelis hakim, kareta alat-alat bukti yang diajukan pihak penggugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat.

b) gugatan dikabulkan

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

³¹ Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 1998) hlm 26

³² Lihat Pasal 97 ayat (7) UNDANG-UNDANG PTUN

dari Pasal 3) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat, yang dapat berupa:³³

1. Pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau
2. Pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru atau
3. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3

Disamping kewajiban yang disebut diatas, dalam putusan pengadilan dapat pula menetapkan kewajiban bagi pihak tergugat untuk membayar ganti kerugian (untuk sengketa yang bukan sengketa kepegawaian), kompensasi dan rehabilitasi untuk sengketa kepegawaian

3. Gugatan tidak diterima

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

4. gugatan gugur

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

Dalam Pasal 115 Undang-Undang PTUN disebutkan bahwa hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. 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.

Lebih lanjut mengenai pelaksanaan putusan pengadilan TUN dalam Pasal 116 disebutkan:³⁴

1. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera

³³ Ibid hlm 14

³⁴ Lihat Pasal 116 UU PTUN

- pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari;
2. dalam hal empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum;
 3. dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah tiga bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan 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 melaksanakan, ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan;
 5. instansi atas 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.

Menurut Paulus Effendie Lotulung, sesungguhnya ada dua jenis eksekusi yang kita kenal diperadilan tata usaha negara:

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

Selanjutnya Lolutung menjelaskan bahwa apabila terdapat adanya eksekusi jenis pertama, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (2), yaitu empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN (beschiking) yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan demikian tidak perlu lagi ada tindakan-tindakan ataupun upaya-upaya lain dari pengadilan, misalnya surat peringatan dan sebagainya.

Sebab KTUN, (*beschiking*) itu dengan sendirinya akan hilang kekuatannya. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi otomatis.

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

Lebih lanjut Lolutung menjelaskan bahwa pada dasarnya eksekusi PTUN menekankan pada rasa *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan. Tetapi dalam perkembangannya saat ini upaya paksa atas putusan TUN telah mendapatkan salurannya yaitu dengan menggunakan juru sita yang terdapat pada pengadilan umum untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN yang berkaitan tersebut. Namun keberadaan juru sita ini adalah *ad hoc* atau sesuai kebutuhan semata, lebih lanjut dengan adanya juru sita ini dipandang justru menyebabkan biaya berpekerja di pengadilan TUN menjadi lebih mahal dibandingkan sebelumnya sehingga sedikit menyimpangi asas dalam peradilan yaitu asas cepat, ringan dan biaya murah.

Meskipun dikatakan bahwa proses eksekusi yang ditempuh menurut cara tersebut di atas merupakan orisinal buah pikiran pembuat undang-undang di Indonesia, sebab sistem seperti itu tidak dikenal diluar negeri. Namun, ketentuan itu dapat saja sekaligus merupakan suatu kekurangan, kalau tidak boleh dikatakan justru sebagai suatu kesalahan.karena, normativisasi hukum tidak cukup hanya sekedar memuat perintah dan larangan. Dibalik larangan, terutamanya harus ada ketentuan sanksi atas ketidakpatuhan. Sanksi hukum sampai saat ini masih merupakan alat yang paling ampuh untuk menjaga wibawa hukum atau dengan kata lain agar setiap orang patuh terhadap hukum. Ketidakpatuhan badan atau pejabat TUN untuk

melaksanakan putusan pengadilan TUN sedikit banyak akan mempengaruhi kewibawaan pengadilan, pelecehan terhadap peradilan, dan bukan mustahil jika ketidapatuhan itu terjadi berulang-ulang, maka masyarakat semakin tidak percaya kepada pengadilan, dan apabila masyarakat cenderung main hakim sendiri bukanlah merupakan perbuatan yang berdiri sendiri.

Dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Jo Pasal 5 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129 Tahun 1991, memang ada mengatur dapat diberikan sanksi administratif terhadap badan atau pejabat TUN yang bersangkutan, tetapi penjatuhan sanksi administratif itu limitatif hanya berkaitan dengan karena kelalaiannya mengakibatkan negara membayar ganti kerugian. Jadi tidak ada kaitanya dengan perbuatan yang tidak mau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut.

Pelaksanaan putusan pengadilan di bidang kepegawaian yang berkaitan dengan kewajiban tergugat untuk melakukan rehabilitas dan membayar sejumlah uang atau kompensasi lain, apabila tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan dalam Pasal 117 UU PTUN disebutkan sebagai berikut:³⁵

1. Sepanjang mengenai kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (11) apabila tergugat tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukan hal itu kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dan penggugat.
2. Dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) penggugat dapat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan yang telah mengirimkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain.
3. Ketua pengadilan setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) memerintahkan memanggil kedua belah pihak untuk mengusahakan tercapainya persetujuan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat
4. Apabila setelah diusahakan untuk mencapai persetujuan tetapi tidak diperoleh kata sepakat mengenai jumlah uang atau kompensasi lain

³⁵ Eddy Djunaedi, Edi Rohaedi, Kadar Slamet, *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta:LPP-HAN, 2003) hlm 95

- tersebut, ketua pengadilan dengan penetapan yang disertai pertimbangan yang cukup untuk menentukan jumlah uang atau kompensasi lain yang dimaksud.
5. Penetapan ketua pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dapat diajukan baik oleh penggugat maupun oleh tergugat kepada mahkamah agung untuk ditetapkan kembali
 6. Putusan mahkamah agung sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), wajib ditaati kedua belah pihak

C. Kedudukan Presiden dalam hal terjadi ketidakpatuhan Pejabat Tata Usaha dibawahnya apabila dihadapkan dengan Konsep Otonomi Daerah *vis a vis* Konsep Negara Kesatuan

Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Menyebutkan “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”³⁶. Sehingga presiden dipandang sebagai chief of executive dengan kata lain presiden adalah kepala dari kekuasaan eksekutif itu sendiri.³⁷ konsekuensi dari kedudukan tersebut seharusnya presiden menjadi muara pengambilan keputusan untuk segala hal yang yang berhubungan dengan pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Tetapi sejak beralihnya penyelenggaraan negara dari sistem yang sentralistik pada masa kepemimpinan Soeharto menjadi sistem desentralisasi di era kepemimpinan BJ Habibie. Maka konfigurasi penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bergeser dengan munculnya kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengurus kepentingan masing-masing daerah. Legitimasi tersebut diberikan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.³⁸

Salah satu tuntutan reformasi adalah perubahan paradigma penyelenggaraan daerah dari sentralistik menjadi desentralistik. Oleh karena itu dalam amandemen UUD dicantumkan secara eksplisit mengenai penyelenggaraan otonomi daerah.

³⁶ Sejalan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, maka ketentuan ini juga menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Inilah yang dinamakan prinsip *Constitutional Government*, atau *Constitutional State*, yang sepadan dengan perkataan *rechtstaat* dan *rule of law*. Prinsip pemerintahan berdasarkan Undang-Undang itu sendiri bahkan juga disebut sebagai salah satu ciri penting dari negara hukum dalam pengertian klasik seperti yang dikembangkan Julius Stahl. Lebih lanjut baca Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: KonPress, 2008) hlm 21

³⁷ Mahfud, *Perdebatan Perubahan Undang-Undang Dasar dan Perubahannya*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011) hlm 29

³⁸ Otonomi daerah adalah konsekuensi dari reformasi yang menginginkan desain baru dalam pengelolaan daerah serta merupakan salah satu tuntutan perubahan UNDANG-UNDANG DASAR 1945. Adapun Undang-Undang Pemda yang berlaku sejak reformasi bergulir adalah sebagai berikut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Otonomi daerah bukan sekedar penyerahan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola potensi yang ada dimasing-masing wilayah tersebut tetapi juga ditandai dengan penyerahan wewenangan lainnya.

Menurut Smith dalam buku *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* karya M.R Khairul Muluk mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen yakni 1) desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal (pola spasial) kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan). 2) desentralisasi yang meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratis.

Jika dikaitkan pelibatan dari Presiden untuk memerintahkan pejabat tata usaha negara atau kepala daerah yang mangkir melaksanakan putusan PTUN sejalan dengan konsep negara integralistik sebab meski Indonesia menganut otonomi namun konsep negara kesatuan harus menjadi prinsip yang perlu dipahami bersama. Dalam dokumen yang berhubungan dengan pembentukan negara Indonesia, gagasan *staats idee* integralistik, untuk pertama kalinya terdapat dalam pidato Prof. Mr. R. Soepomo dalam sidang badan penyelidik usaha persiapan kemerdekaan Indonesia Tanggal 31 Mei 1945. Disebutkan bahwa diantara teori-teori negara yang ada , maka teori negara integralistik yang diajarkan oleh Spionosa, Adam Miller, Hegel dan lain-lain (abad 18 dan 19) itulah yang cocok dengan aliran pemikiran ketimuran dan sangat sesuai dengan masyarakat Indonesia.

Soepomo juga mengatakan ide totaliter, ide integralistik dari bangsa indonesia yang berwujud juga dalam susunan tata negara asli . Karena dalam penyelenggaraan otonomi dalam konsep negara kesatuan Indonesia tidak sama dengan penyelenggaraan otonomi dalam konsep negara federal. Sebagaimana kita ketahui meskipun daerah diberikan kewenangan mengelola wilayah sesuai dengan aspirasinya namun bukan berarti menempatkan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) sebagai penguasa daerah, karena dalam konstitusi disebut hanya ada satu komandan dalam pemerintahan yang dipegang oleh presiden sesuai dengan bunyi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, “ Presiden memegang kekuasaan dibidang pemerintahan”. Itu artinya dalam rangka pembangunan daerah kepala daerah harus tetap patuh dengan perintah presiden.

Disisi lain, negara sendiri dapat diartikan sebagai institusionalisasi kekuasaan, yang membayangi hampir semua jenis kekuasaan lain seperti kekuasaan ekonomi, politik, sosial dan lain-lain. Bahkan menurut Alfred Stepan, negara dipandang harus sebagai sesuatu yang lebih besar dari pemerintah, lebih dari suatu mekanisme kontrol yang didominasi, tidak monolitik dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kekuatan hegemoni dalam masyarakat.

Dalam perspektif teori setidaknya terdapat tiga teori tentang negara, yang meliputi :³⁹

1. Teori negara sebagai alat (instrumental)
2. Teori struktural tentang negara,
3. Teori negara sebagai kekuatan mandiri

Paham negara integralistik menginginkan kesatuan dalam menjalankan negara Indonesia. Sehingga meletakkan sentral kekuasaan kepada pemerintah pusat dalam menata dan mengatur daerah, oleh karena itu seharusnya kepala daerah memang harus mengikuti perintah Presiden sebagai atasannya meskipun dalam teori otonomi daerah memiliki kekuasaan sendiri untuk membuat kebijakan namun kebijakan tersebut haruslah sesuai dengan ketentuan dan tidak bertentangan dengan hukum dan taat kepada atasan dalam hal ini Presiden. Apalagi dalam konteks negara dengan bentuk negara kesatuan bukan negara federal.

Menurut Hans antlov, Prinsip dalam negara kesatuan adalah “*the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation, without any need for consent from communes or provinces concerned*”. pendapat Hans diatas seakan menguatkan posisi pemerintah pusat dalam tata kelola didaerah, menyebutkan bahwa kekuasaan yang diterima oleh daerah bisa saja ditarik kembali oleh pemerintah pusat tanpa harus memperhatikan kepentingan daerah (asas otonomi). Argumentasi ini kemudian dikuatkan oleh Rondeneli bahwa “*Thats not all function of the state can be decentralized*” tidak semua fungsi negara dapat di desentralisasikan sebagai tetap tinggal dan diatur oleh pemerintah pusat.⁴⁰

³⁹ Andy Ramses dan La Bakry, *Politik & Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: MIPI, 2011) hlm 194

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri Dalam NKRI*, (Bandung: NusaMedia, 2014) hlm 71

Selanjutnya kewenangan otonomi daerah tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 Undang- Undang Dasar NRI 1945⁴¹. Dari bunyi pasal dimaksud dapat diambil beberapa kesimpulan *pertama*, Pasal 18 ayat (1) yaitu dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa: 1. NKRI dibagi atas susunan daerah-daerah di bawahnya secara hirarkis yaitu dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal (*territorial or regional division of power*), 2. Setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Istilah pemerintahan yang dipergunakan di sini adalah dalam arti luas, yaitu tidak saja menyangkut pemerintahan eksekutif, seperti pengertian *government* dalam sistem politik di Amerika Serikat yang sangat berbeda dari pengertian *government* di Inggris yang hanya berkaitan dengan pengertian sempit yaitu pemerintah eksekutif saja. *Kedua*, Pasal 18 ayat (5) prinsip yang berlaku di negara federal yang menempatkan kekuasaan asli di daerah bagian, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Biasanya dalam negara kesatuan, kekuasaan asli ada dipusat dan dengan undang-undang sebagian dibagikan menjadi kewenangan daerah-daerah. Ketentuan ini dalam sistem negara kesatuan kurang cocok dan dapat dipandang tidak realistis, karena bagaimanapun otoritas pusat tetap harus lebih menentukan daripada daerah, daerah mendapatkan kewenangan apabila mendapatkan delegasi dari undang-undang yang dibuat oleh pusat.⁴²

Sehingga kedudukan presiden sangat kuat dalam memerintahkan pejabat tata usaha negara atau kepala daerah dalam memenuhi putusan pengadilan tata usaha

⁴¹ Lengkap bunyi Pasal 18 hasil amandemen sebagai berikut:

1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang.

2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum

4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis

5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat

6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negaran*, (Jakarta: KonPres, 2011) hlm 59

negara meskipun keputusan yang dibuat tersebut dibuat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Namun menurut penulis sifat dari perintah Presiden adalah perintah yang meminta kepada pejabat dimaksud bukan serta merta mencabut secara langsung karena sebagaimana dipahami yang dapat mencabut suatu KTUN adalah pejabat yang mengeluarkannya sehingga apabila Presiden yang mencabut secara langsung maka hal tersebut justru menyalahi kodrat hukum administrasi negara serta dapat dipandang sebagai suatu tindakan yang semena-mena (*abuse of power*).

Pemahaman kewenangan presiden untuk memerintahkan melaksanakan putusan pengadilan TUN berdasarkan permohonan yang diajukan oleh pemohon terhadap pejabat/badan tata usaha negara ini, pada dasarnya hanya berlaku dilingkup kekuasaan eksekutif semata, artinya perintah presiden tersebut tidak dapat melampaui sekat-sekat kewenangan yang lain seperti kekuasaan legislatif atau pun kekuasaan yudikatif. Oleh karena itu atas kemangkiran pelaksanaan putusan PTUN oleh lembaga kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif tidak diselesaikan melalui permohonan perintah kepada presiden. Begitu pula terhadap badan hukum seperti partai politik. Sebagai subjek hukum tersendiri yang merupakan pendukung hak dan kewajiban seyogyanya partai politik sebagai badan publik tidak dapat diintervensi terlalu dalam dalam melaksanakan putusan PTUN yang berkaitan dengan perselisihan internalnya sebab ranah/ domain tersebut diluar kekuasaan mengatur dari pemerintah/ presiden.

Dengan begitu dapat pula dipahami dalam konsep negara kesejahteraan hukum Indonesia untuk konteks menjawab status quo perintah presiden untuk melaksanakan putusan PTUN dalam ihwal kemangkiran badan/pejabat TUN adalah peran negara yang minimalis, artinya negara tidak ikut campur disemua lini ketidakpatuhan badan/pejabat tata usaha negara yang tidak mau melakukan putusan namun hanya terbatas kepada lingkup kekuasaan eksekutif yang berada dibawah kekuasaan presiden saja, dalam hal ini terkait dengan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945).

Disisi lain, kelemahan ketentuan Pasal 116 UU PTUN ini adalah ketiadaan aturan lebih lanjut mengenai persoalan bagaimana cara melaksanakan perintah presiden tersebut, sanksi atas kemangkiran badan/pejabat tata usaha negara, serta

mekanisme proses dari perintah presiden dimaksud. Ketiadaan aturan lebih lanjut atau turunan sebagaimana didelegasikan oleh UU *aquo* kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ini tentunya berakibat kepada tidak adanya kepastian hukum dan menimbulkan kebingungan bagi aparat penegak hukum. Seharusnya Presiden membentuk peraturan presiden, atau peraturan pemerintah terkait hal ini akan memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi para pencari keadilan (*justicia bellan*).

Karena dalam perkara seperti ini seperti yang disebutkan oleh Frank B Cross bahwa sekelumit persoalan hukum yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya bisa bersumber dari 2 (dua) hal: *pertama*, Cross berasumsi bahwa pembentuk UU sengaja membiarkan ruang abu-abu atau celah hukum tersebut dan memberikan kebebasan kepada pelaksana UU untuk menafsirkannya atau memberikan ruang untuk adanya penyempurnaan melalui diskursus akademik yang terjadi diruang-ruang keilmuan sehingga menemukan solusi dari ketidaktahuan dari pembentuk UU yang memiliki kemampuan terbatas. *Kedua*, maksud dari adanya kekosongan hukum atau celah multitafsir atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut dapat juga dipandang karena pembentuk UU yakin akan ada lembaga yang memiliki kewenangan inheren dengan fungsi kelembagaannya untuk mengontrol peraturan perundang-undangan yaitu pengadilan sehingga pembentuk UU yakin ketidaksempurnaan aturan tersebut akan menjadi kewajiban hakim pengadilan untuk mem-paripurna-kannya melalui putusan pengadilan.

Dalam hemat, penulis cara berpikir Cross bisa saja benar, namun belum tentu sepenuhnya bisa menjadi jawaban atas persoalan hukum yang terjadi di Indonesia khususnya sebagai negara yang menganut sistem hukum pancasila namun dominan dengan karakteristik sistem hukum eropah kontinental, dimana peran putusan pengadilan hanya menjadi acuan sekunder dalam pembentukan hukum di Indonesia, berbeda dengan cara berpikir yang dianut di negara-negara anglo saxon dimana perkembangan hukum mereka dilandasi dari kasus yang disidangkan dipengadilan dan putusan pengadilan yang dijadikan sebagai preseden.

Untuk itu di Indonesia, yang menganut sistem hukum pancasila dengan kekentalan nuasa eropah kontinental keberadaan aturan hukum yang jelas tegas dan

lugas adalah keniscayaan. Sebab cara berpikir hukum kita menempatkan aturan hukum sebagai sumber primer dalam ber hukum.

Sebagaimana disebutkan oleh Yuliandri mengutip pemikiran dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai berikut:⁴³

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;⁴⁴
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;⁴⁵
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;⁴⁶
- d. dapat dilaksanakan;⁴⁷
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;⁴⁸
- f. kejelasan rumusan;⁴⁹ dan
- g. keterbukaan.⁵⁰

Tidak jauh berbeda dengan disebutkan oleh Yuliandri. Pemikiran pentingnya dipenuhi asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dijelaskan

⁴³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005) hlm 41

⁴⁴ Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁴⁵ Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

⁴⁶ Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁷ Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di

dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

⁴⁸ Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

⁴⁹ Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

⁵⁰ Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

oleh Maria Farida.⁵¹ oleh karena itu untuk menyempurnakan aturan mengenai sifat perintah presiden dalam hal terjadi kemangkiran badan/pejabat tata usaha negara untuk melakukan suatu putusan PTUN maka sangat urgen untuk membentuk aturan lebih lanjut mengenai mekanisme dari perintah presiden tersebut.

III. PENUTUP

Pelaksanaan eksekusi terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya dapat dilaksanakan terhadap Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap saja dan atas putusan yang bersifat condemnatoir yaitu memberikan beban atau kewajiban untuk melakukan tindakan tertentu kepada badan atau pejabat yang berwenang, dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pelaksanaan eksekusi ini mempunyai konsekuensi hukum yang diatur dalam pasal 116 ayat (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yakni telah adanya dua lembaga eksekusi yakni: (i) uang paksa (dwangsom), dan (ii) sanksi administratif. Serta Pelaksanaan eksekusi dan upaya paksa tersebut akan diumumkan di Media Massa yang mempunyai tujuan untuk Pejabat TUN segera melaksanakan tanggung jawabnya dalam melakukan eksekusi. Selain itu juga dilaporkan kepada Presiden apabila Pejabat TUN tidak menjalankan kewajibannya sebagai senjata terakhir, agar badan atau pejabat TUN taat akan hukum dan kewajibannya.

Hambatan yang menjadikan eksekusi tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya salah satunya yaitu tidak adanya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan putusan PTUN sehingga pelaksanaan putusan PTUN tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN, beban pembayaran uang paksa juga menjadi permasalahan berikutnya. Itulah hal-hal yang menyebabkan Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga banyak mengecewakan para pencari keadilan.

⁵¹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007) hlm 28

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta KonPress, 2008
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: KonPres, 2011.
- _____. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Jakarta: KonPress, 2008.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Balai Aksara, 1921.
- Basah, Sjarchran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Djunaedi, Eddy, Edi Rohaedi, dan Kadar Slamet. *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jakarta:LPP-HAN, 2003.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Jakarta: Kanisius, 2007.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2002.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetri Dalam NKRI*. Bandung: NusaMedia, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Kansil, CST. *Modul Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Pradya Paramita, 1996.
- Mahfud. *Perdebatan Perubahan Undang-Undang Dasar dan Perubahannya*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Mangkoedilaga, Benjamin. *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Prospek di Masa Datang*. Bandung: Angkasa, 1988.
- _____. *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Orientasi Pengenalan*. Bandung: Ghalia Indonesia, 1983.
- Mansoer. *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. 1983, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Martiman. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Ghalia Indonesia, 1996.
- Ramses, Andy dan La Bakry. *Politik & Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: MIPI, 2011.

- Rozali, Abdullah. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta : Penerbit CV Rajawali, 1986.
- Soemito, Rochmat. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Erisisco, 1993.
- _____. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama, 1998.
- Tjakranegara, Soegijatno. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Wiyono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Press. 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar NRI 1945.
- _____. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

