

KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PEJABAT TUN YANG TIDAK MELAKSANAKAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Oleh

Drs. Edy Kastro, M. Hum.

ABSTRAK

Banyak kasus ketidakpatuhan terhadap putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang dilaporkan di media. Hal ini merupakan salah satu penghinaan terhadap pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk apa suatu pengadilan dibentuk bila putusannya tidak dilaksanakan. Tujuan para penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk mencari keadilan. Namun disaat penggugat telah mendapatkan kemenangannya, ternyata putusan pengadilan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya berdasarkan pada rasa kesadaran diri dari Pejabat Tata Usaha Negara. Agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dihormati oleh para tergugat, maka upaya paksa sangat penting untuk diterapkan dalam rangka menjaga marwah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci : Sanksi, PTUN.

A. Pendahuluan

Pada hakikatnya, badan peradilan administrasi adalah salah satu badan yang dibentuk untuk mengawasi tindakan pemerintah dan mempunyai wewenang melakukan koreksi terhadap penyimpangan yang dilakukan organ pemerintah disamping organ pengawasan lain. Sarana pengawasan lain menurut Paulus Effendi Lotulung, antara lain adalah badan atasan hierarkhis organ pemerintahan dan badan banding administrasi sebagai pengawas internal, serta lembaga politik MPR dan DPR(D), BPK, Mahkamah Agung, lembaga-lembaga swadaya masyarakat termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang mempunyai perhatian terhadap bidang-bidang tertentu,

Komisi Ombudsman Nasional, dan badan peradilan umum sebagai pengawas eksternal.¹

Putusan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah putusan publik, yang berarti Putusan Pengadilan tersebut berlaku juga bagi pihak-pihak yang berada di luar sengketa (*erga omnes*). Putusan Pengadilan diambil untuk memutuskan perkara yang diserahkan kepadanya dalam rangka apa yang dinamakan "*jurisdictio contentiosa*".²

Banyaknya putusan Hakim Peradilan TUN yang tidak dipatuhi oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menunjukkan indikasi, eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga kontrol ekstern (*Judicial control*) kurang efektif. Eksekusi Putusan Pengadilan TUN lebih mengandalkan kerelaan Pejabat yang dihukum itu sendiri dan dengan peneguran bertingkat secara hierarkhi (*floating execution*) sebagaimana diatur dalam Pasal 116 UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009.

B. Permasalahan

Kendala apakah yang dihadapi dalam pelaksanaan sanksi administratif terhadap pejabat TUN yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan TUN ?

C. Pembahasan

Para hakim tidak memiliki banyak informasi mengenai ketidakpatuhan Pejabat, mereka hanya mendapat informasi ketika penggugat mengajukan permohonan eksekusi. Hasil dari eksekusi ini biasanya adalah surat dari Pejabat yang lebih tinggi kepada tergugat dengan instruksi untuk melaksanakan putusan.

Banyak kasus ketidakpatuhan terhadap putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang dilaporkan di media. Hal ini merupakan salah satu penghinaan terhadap pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk apa suatu pengadilan dibentuk bila putusannya tidak dilaksanakan. Tujuan para penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk mencari keadilan. Namun disaat penggugat telah mendapatkan kemenangannya, ternyata putusan pengadilan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya berdasarkan pada

¹ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. xvi

² Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Cetakan ketiga, revisi, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 352.

rasa kesadaran diri dari Pejabat Tata Usaha Negara. Agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dihormati oleh para tergugat, maka upaya paksa sangat penting untuk diterapkan dalam rangka menjaga marwah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Setidaknya ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan upaya paksa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

1. Tidak adanya juklak atau petunjuk pelaksanaan upaya paksa.

Setelah dilakukan perubahan pertama yaitu melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada Pasal 116 dikenallah upaya paksa pada Peradilan Tata Usaha Negara. Sampai saat ini belum ada mengenai peraturan pelaksanaan upaya paksa pada putusan pengadilan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap. Upaya paksa yang dimaksud berupa uang paksa dan sanksi administratif. Mengenai uang paksa terdahulu dikenal dalam hukum acara perdata, yaitu dwangsom. Pengaturan uang paksa sendiri tidak diatur dalam HIR/Rbg. Pelaksanaan uang paksa diatur dalam Pasal 606a dan 606b Rv. Namun apakah ketentuan Rv masih tetap dapat dilaksanakan pada praktik peradilan mengingat Rv sudah dinyatakan tidak berlaku lagi. Secara teoritis ketentuan dalam rv dinyatakan sudah tidak berlaku lagi karena telah dihapusnya *Raad van Juaticie* dan *Hoogerechtshof*.³ Namun bila ditinjau dari aspek praktik peradilan dengan bertitik tolak pada visi bahwa ketentuan HIR/Rbg tidak cukup untuk dapat menampung ketentuan-ketentuan hukum yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam praktuk akan tetapi tidak diatur dalam HIR/Rbg maka ketentuan dalam Rv tetap dapat digunakan serta dipertahankan. Berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 791 K/Sip/1972 MA menyatakan bahwa: meskipun lembaga uang paksa secara khusus tidak diatur dalam H.I.R haruslah dianggap tidak bertentangan dengan sistem H.I.R dan berdasarkan penafsiran yang lazim daripada pasal 399 H.I.R dapat diterapkan di pengadilan. Supandi memiliki beberapa pandangan⁴ mengenai upaya paksa;

- a) uang paksa dan sanksi administrasi belum bisa dilaksanakan, karena belum ada peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah bagaimana

³ Lilik Mulyadi, *Tuntutan Uang PAksa (Dwangsom) Dalam Teoridan Praktek*, Djambatan, Jakarta: 2001. hlm.3.

⁴ Hakim Agung dan Mantan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

mekanisme pembayaran oleh Pemerintah. tidak ada satu ayat yang menyebutkan pelaksanaan lebih lanjut tentang pembayaran uang paksa akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan diatur dalam Peraturan Pemerintah maka pemerintah dipaksa untuk mengeluarkan peraturan. Contohnya pada pembayaran ganti rugi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan pemerintah harus membentuk Peraturan Pemerintah sehingga akhirnya terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

- b) Penetapan sanksi administratif itu bagus, karena dengan sanksi itu membuat pejabat jera kalau ia tidak melaksanakan putusan pengadilan. Tetapi masalahnya, sanksi administratif itu diatur dimana? Bila pegawai negeri, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Kepegawaian. Tapi kalau yang digugat bukan pegawai negeri tetapi pejabat negara seperti Presiden atau Menteri, sanksi administrasinya apa? Mungkin untuk Presiden misalnya, jika dia tidak melaksanakan putusan lalu dianggap melanggar undang-undang, lalu di bawa ke Mahkamah Konstitusi untuk di *impeach*, itu bisa tapi itu sulit. Sehingga sanksi administrasi saat ini hanya berlaku untuk pegawai negeri. Diperlukan peraturan lebih lanjut tentang pelaksanaan sanksi administratif ini.
- c) Untuk pengumuman di media cetak itu bisa dilakukan. Karena pengumuman itu hanya masalah putusan yang tidak dilaksanakan. Tapi masalahnya, siapa yang membiayai iklan itu, apakah pengadilan, atau pejabat. Kalau pengadilan jelas terbentur dengan anggaran, kalau pejabat tidak mungkin. Yang membiayainya akhirnya pemohon, dan itu persis seperti pada perkara perdata. Bahwa nanti biaya akan dibebankan kepada pejabat, itu urusan nanti karena itu tanggung jawab pemohon.

Lalu melalui undang-undang ini dikenal juga juru sita yang diatur dalam Pasal 39. Namun tidak dijelaskan mengenai wewenang juru sita itu sendiri.

2. Minimnya laporan perkembangan pelaksanaan dan/atau minimnya permohonan pelaksanaan suatu Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sampai saat ini Pengadilan TUN masih kesulitan mencatat berapa putusan yang sudah dieksekusi. Pengadilan TUN hanya mampu mencatat data apabila ada pengajuan permohonan eksekusi dari pihak penggugat. Sementara jika tidak ada pengajuan

permohonan oleh penggugat, maka Pengadilan TUN sangat sulit mengetahui apakah suatu putusan telah dieksekusi atau tidak. Menurut Beni Suryadi, selama ini kurangnya partisipasi dari pihak yang bersengketa telah menyebabkan pengadilan tidak bisa memastikan apakah suatu putusan pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap telah dilaksanakan. Secara praktis sejak disahkannya UU No.9 Tahun 2004, di lingkungan Pengadilan TUN belum pernah ada permohonan dari pihak penggugat agar suatu putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap dilaksanakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan putusan menjadi tidak efektif sama sekali meskipun oleh undang-undang telah digariskan bahwa pelanggarnya dapat dibebankan upaya paksa jika putusan tersebut tidak dilaksanakan. Kendala utamanya adalah tidak adanya partisipasi aktif dari tergugat untuk melaporkan pelaksanaan putusan Pengadilan TUN yang bersangkutan.

Menurut hasil Disertasi Supandi⁵ yang melakukan observasinya di Medan, angka ketidakpatuhan pejabat terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mencapai angka 70%, angka ini didapat berdasarkan data yang dilaporkan. Tingginya pejabat yang tidak melaksanakan putusan disebabkan ada atau tidaknya laporan. Sebab, suatu eksekusi putusan kadang-kadang tidak dilaporkan kalau itu sudah dilaksanakan. Tidak ada kewajiban dari pejabat Tata Usaha Negara untuk melaporkan eksekusi putusan, sehingga tidak diketahui lebih lanjut riwayatnya suatu perkara diputus dilaksanakan atau tidak. Kalau pejabat tidak melaksanakan putusan mereka baru melaporkan tapi sebaliknya kalau pejabat telah melaksanakan putusan, maka itu tidak dilaporkan.

Namun bertolak belakang dengan pendapat di atas, Bambang Edy Sutanto, Hakim sekaligus humas Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta⁶ mengatakan sejatinya ketua pengadilan memiliki andil besar untuk mengawasi eksekusi putusan di wilayah hukumnya. Seorang ketua pengadilan tata usaha negara harus meminta penjelasan kepada pejabat tata usaha negara yang tidak atau enggan melaksanakan putusan. Termasuk menanyakan alasan-alasan dan hambatan yang mendera pejabat tata usaha negara sebagai tergugat.

⁵ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14224/paulus-e-lotulung-hakim-ptun-tak-usah-takut-kehilangan-perkara> , diakses terakhir pada 14 Februari 2016

⁶ Artikel Dosen, Delfina Gusman Dan Romi, *Efektifitas Pelaksanaan Upaya Paksa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap*

Sesuai Pasal 119 undang-undang Nomor 51 Tahun 2009; “ketua pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

3. Diperlukan adanya anggaran khusus baik di dalam APBD maupun APBN. Namun kembali dikarenakan tidak adanya peraturan pelaksana mengenai upaya paksa ini, sehingga APBD dan APBN belum bisa diadakan.

Sebetulnya apa sajakah yang menjadi kendala sehingga suatu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi sulit untuk dieksekusi? Sebelumnya kita harus mengetahui mengenai eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Eksekusi Putusan Peradilan 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. Akan tetapi meskipun suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memiliki kekuatan hukum tetap, namun pelaksanaan putusannya tidak dapat dilaksanakan dengan mudah karena tidak semua orang yang mau mentaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terkadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini aparat penegak hukum, namun dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, keterlibatan aparat penegak hukum tidak dimungkinkan. Yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa. Beberapa kendalanya adalah:

- a. Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan.

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). Dalam putusan perkara pidana, Pasal 270 KUHAP menyebutkan “Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya”. 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 Tahun 1989 juga sudah

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

b. Rendahnya tingkat kesadaran pejabat Tata Usaha Negara dalam menaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Pejabat Tata Usaha Negara seringkali tidak menaati hukum, karena biasanya seseorang mematuhi hukum dikarenakan ia takut sanksi yang akan dikenakan apabila ia melanggar hukum atau karena ia merasa kepentingan-kepentingannya akan terjamin apabila ia menaati hukum, atau karena ia merasa hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam dirinya. Dalam hal ini, pihak yang kalah dalam sengketa tentunya akan merasa bahwa kepentingannya tidak terjamin bila ia menaati putusan pengadilan TUN, sehingga ia lebih memilih untuk tidak mematuhi putusan pengadilan tersebut. Tidak adanya sanksi juga membuat pejabat TUN tidak merasa takut apabila ia tidak menjalankan putusan pengadilan itu.

Adanya kepentingan/*interest* pribadi pejabat eksistensi keputusan TUN yang diterbitkannya dan lemahnya tingkat kesadaran hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah sangat besar pengaruhnya terhadap dipatuhi atau tidaknya putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, karena secara normatif eksekusi putusan Hakim Peratun lebih menyandarkan pada kerelaan Pejabat yang bersangkutan untuk melaksanakannya (*floating execution*). Dengan hanya menyandarkan pada kerelaan, tentu banyak pejabat yang tidak rela bila harus memenuhi putusan, sehingga memilih untuk tidak mematuhi putusan.⁸

c. Tidak adanya pengaturan yang lebih tegas mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Ketentuan mengenai eksekusi putusan PTUN telah dimuat dalam pasal 116 UU Nomor 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009, yang menyebutkan bahwa pengadilan dapat meminta atasan pejabat TUN yang bersangkutan atau bahkan presiden untuk 'memaksa' tergugat melaksanakan

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

⁸ <http://farahfitriani.wordpress.com/2011/10/30/hambatan-pelaksanaan-putusan-peradilan-tata-usaha-negara-yang-mengakibatkan-hilangnya-wibawa-ptun/> *Op.Cit.*, hlm. 2

putusan pengadilan. Hal ini tentu saja tidak dibolehkan terjadi sering – sering karena apabila presiden terlalu sering campur tangan dalam urusan pemaksaan pelaksanaan putusan PTUN maka dikhawatirkan presiden akan kehilangan wibawa sebagai kepala Pemerintahan.

Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha pada intinya hanya ditekankan pada rasa *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan hakim dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan oleh aparat penegak hukum, sebagai eksekutor putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Agar upaya paksa dapat terlaksana berupa pengenaan denda administratif dan uang paksa, maka;

1. Mutlak harus atas dasar peraturan perundang-undangan yang tegas.²⁴Peraturan tersebut dapat berupa;
 - a) Penerbitan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan upaya paksa. Terkait dengan tidak adanya penjelasan mengenai tata cara pelaksanaan upaya paksa pada Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009, maka peraturan pemerintah dapat menjelaskan bagaimana pelaksanaannya. Walaupun dalam undang-undang tidak meminta secara tegas adanya peraturan pemerintah untuk menjelaskannya, namun bila dalam undang-undang tersebut diperlukan adanya penjelasan, hal ini dapat dilakukan.
 - b) Menerbitkan peraturan Mahkamah Agung Bila penerbitan peraturan pemerintah dianggap memakan banyak waktu dan dana yang besar. Maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung/ PERMA yang berisi penjelasan pelaksanaan upaya paksa agar dapat berjalan secara efektif.
2. Gagasan selanjutnya adalah dilakukan revisi terhadap Undang-undang nomor 51 tahun 2009, revisi undang-undang ini dimaksudkan agar upaya paksa dapat dilaksanakan secara efektif.
3. Sejak tahun 2007 sebenarnya telah dipersiapkan Rancangan undang-undang Administrasi Pemerintahan yang didalamnya juga mengatur mengenai pelaksanaan-pelaksanaan upaya paksa suatu putusan pengadilan tata usaha

²⁴ Philipus, *Op.cit*, hlm.246.

negara. Rancangan Undang-Undang ini terdiri dari 10 bab dan 45 pasal. Agar upaya paksa dapat berjalan efektif, diharapkan rancangan undang-undang ini dapat segera disahkan.

Pembentukan peraturan pelaksana mengenai pelaksanaan upaya paksa sangat dibutuhkan agar upaya paksa tidak hanya menjadi suatu syarat suatu peraturan melainkan dapat diwujudkan dan di implementasikan, sehingga para pencari keadilan di pengadilan tata usaha negara bisa mendapatkan keadilan mereka.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap pokok permasalahan dapat ditarik kesimpulan bahwa : Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan sanksi administratif terhadap Pejabat TUN yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan TUN, antara lain: Tidak adanya lembaga eksekutorial khusus atau lembaga sanksi yang berfungsi untuk melaksanakan putusan Pengadilan TUN; Rendahnya tingkat kesadaran pejabat Tata Usaha Negara dalam menaati putusan Pengadilan TUN, dan Tidak adanya pengaturan yang lebih tegas mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan TUN.

Daftar Pustaka

- Lilik Mulyadi, *TuntutanUangPAksa (Dwangsom) DalamTeoridanPraktek*, Djambatan, Jakarta: 2001
- Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, Cetakan ketiga, revisi , Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1994
- Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- <http://farahfitriani.wordpress.com/2011/10/30/hambatan-pelaksanaan-putusan-peradilan-tata-usaha-negara-yang-mengakibatkan-hilangnya-wibawa-ptun/> *Op.Cit*, hlm. 2
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14224/paulus-e-lotulung-hakim-ptun-tak-usah-takut-kehilangan-perkara> diakses terakhir 11 Februari 2016.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14224/paulus-e-lotulung-hakim-ptun-tak-usah-takut-kehilangan-perkara> , diakses terakhir pada 14 Februari 2016