

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “*Negara Indonesia merupakan negara hukum*”.¹ Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila memiliki maksud dan tujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara Indonesia yang aman, tenteram, sejahtera dan tertib dimana kedudukan hukum setiap warga negaranya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok (masyarakat). Negara berdasarkan atas hukum ditandai dengan beberapa asas diantaranya adalah bahwa semua perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku.² Sebagai negara hukum Indonesia menganut konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan), sebagaimana diisyaratkan dalam alinea keempat

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (3).

² Alifia Fajrin, “Indonesia Sebagai Negara Hukum”, tersedia di: <https://www.kompasiana.com/indonesia-sebagai-negara-hukum>, diakses 19 Maret 2021.

Pembukaan UUD 1945, yang merupakan tujuan negara. Dalam konsep *welfare state*, pemerintah diberi wewenang yang luas untuk campur tangan (*staatsbemoeyenis*) di segala lapangan kehidupan masyarakat dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).³ Dalam sebuah negara hukum yang demokratis, fungsi dan kedudukan Peradilan Administrasi tidak bisa dikesampingkan apalagi ditiadakan. Keberadaan Peradilan Administrasi adalah *condition sine quo non* bagi pemenuhan status dan legitimasi negara hukum. Kehadiran dan eksistensi Peradilan Administrasi tidak bisa dilepaskan dari tujuan utamanya untuk mencegah dan mengawasi terjadinya penyimpangan kekuasaan (*abuse of function*) oleh para pelaksana tugas-tugas pemerintahan.⁴

Secara substantif Hukum Tata Usaha Negara memiliki karakter yang berbeda dengan hukum positif lainnya, baik muatan maupun hukum acaranya. Hukum Tata Usaha Negara memaparkan garis besar mengenai pemerintahan definisi, tindakan, perkembangan, hingga penegakan dan perlindungan terhadap warga negara (masyarakat). Supremasi hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Usaha Negara, dimaksudkan agar penyelenggara (administrasi) negara dan para penegak hukum tidak mengabaikan ide dasar hukum : keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Sebab, salah satu faktor utama

³ Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara: Kepatuhan Hukum Pejabat Dalam Mentaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2011), hlm. 1.

⁴ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018), hlm. 1.

keterpurukan proses hukum dan peradilan di Indonesia disebabkan oleh pelaksanaan hukum dan penegakan hukum yang acap kali mengabaikan rasa keadilan masyarakat, dan hanya terpaku pada formalitas dan, prosedur hukum semata. Indonesia sebagai negara demokratis yang memiliki sistem ketatanegaraan yang membagi kekuasaan menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif guna mewujudkan prinsip *check and balances*. Peran kontrol yang dimiliki oleh lembaga yudisial (kehakiman) adalah melalui lembaga peradilan. Kaitan dengan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menjelaskan bahwa:

‘Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkup Peradilan Umum, Lingkup Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.’

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang salah satu pelaksana kekuasaan peradilan bagi masyarakat yang mencari keadilan pada sengketa tata usaha negara. Masyarakat yang mencari keadilan dimaksud adalah orang perorangan atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sehingga mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berisi tentang tuntutan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, Peradilan Tata Usaha Negara dapat

membatalkan melalui suatu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁵ Salah satu implementasi dari negara hukum sendiri adalah menempatkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap tindakan hukum pemerintahan.

Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai badan peradilan yang mempunyai kewenangan menghasilkan putusan yang memiliki kekuatan tergantung pada implementasi putusan tersebut. Proses eksekusi putusan menjadi tolak ukur sarana penting dalam penyelesaian sebuah sengketa. Eksekusi putusan merupakan realisasi dari tindakan atau kewajiban yang harus dilaksanakan oleh para pihak yang bersangkutan. Namun dalam pelaksanaan eksekusi masih terdapat problem yang terjadi atas ketidakpatuhan para pihak dalam melaksanakan eksekusi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, terutama perihal sanksi yang diterima oleh pejabat tata usaha negara yang tidak memiliki kesadaran untuk melaksanakannya. Kajian ini menjadi penting mengingat sifat dasar dari putusan di Peradilan Tata Usaha Negara adalah eksekusi putusannya sering disebut *self execution*. Artinya, dibutuhkan kesadaran pejabat Tata Usaha Negara melaksanakan putusan tanpa harus dikenakan sanksi. Namun, ketika kesadaran itu tidak ada, maka dalam Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara diatur mekanisme sanksi pada pejabat tersebut yang dalam implementasinya tidak sepenuhnya dapat

⁵F.A. Satria Putra, "Problem Eksekutorial Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara", diterbitkan oleh *Justisi*, (Vol. 7 No. 1 Tahun 2021), hlm. 67.

terlaksana. Tercatat banyak perkara, dalam periode 2008-2013 lalu hingga 2019 terkait putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan. Sekitar 6 tahun, berbagai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan jumlah 276 kasus, hanya 15 putusan yang dilaksanakan. Sisanya, setara 95% atau 261 putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh tim Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, ada sanksi atau upaya paksa bagi pejabat atau tegugat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Upaya paksa yang dikenakan sesuai dengan Pasal 116 Undang-Undang 51 Tahun 2009. Dalam pasal itu disebutkan, bahwa salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. Apabila tergugat atau pejabat membandel atas putusan itu dengan durasi waktu setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan, maka keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Hal ini sesuai dengan Pasal 116 ayat (2). Dalam pasal itu juga dinyatakan beberapa sanksi lainnya. Dalam kasus Pengadilan Tata Usaha Negara tahun 2019 lalu,

terkait Oesman Sapta Odang versus KPU, MA pun menegaskan keputusan yang sudah berkekuatan hukum harus dilaksanakan oleh pihak yang digugat.⁶

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap masalah ini dan menuangkannya dalam bentuk penulisan hukum dengan judul: **”TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KEKUATAN EKSEKUTORIAL PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERKEKUATAN HUKUM TETAP”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan eksekusi putusan pengadilan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap telah memadai ?
2. Bagaimana permasalahan dan gagasan penyelesaiannya terkait putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap ?

⁶ Dede Nana, “Terbengkalai 6 Tahun, Ratusan Putusan PTUN Tak Dilaksanakan, Ini Sanksinya”, tersedia di: <https://jatimtimes.com/baca/209925/20200228/134800/terbengkalai-6-tahun-ratusan-putusan-ptun-tak-dilaksanakan-ini-sanksinya>, diakses 31 Agustus 2021.

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

- a. Untuk mengetahui pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap apakah sudah memadai atau belum.
- b. Untuk mengetahui permasalahan dan gagasan penyelesaian terkait putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap.

2. Tujuan Penelitian

- a. Agar dapat mengetahui tentang pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap.
- b. Agar dapat mengetahui permasalahan dan gagasan penyelesaian putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Sebagai pedoman dalam menjawab permasalahan penulis akan mengarahkan teori-teori sebagai pisau analisis terutama adalah teori negara hukum, teori perlindungan hukum dan teori pengawasan.

a. Teori Negara Hukum

Prinsip negara hukum selalu dipandang sebagai upaya pembatasan kekuasaan para penguasa serta dalam rangka menjaga

dan melindungi hak asasi manusia. Seperti yang dikemukakan Janpatar Simamora, bahwa pada umumnya konsepsi tentang negara hukum selalu berakibat pada dua tradisi hukum yang berbeda, yaitu *Common Law System* dan *Civil Law System*. Kedua sistem tersebut menggunakan istilah yang berbeda pula, yaitu *rechtstaat* dan *the rule of law*. Kedua sistem hukum dimaksud pada prinsipnya mengarah pada suatu pemahaman dan pemaknaan utama, yaitu negara hukum.⁷

Menurut Muhammad Tahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu :

- a) Nomokrasi Islam, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Islam.
- b) *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Jerman, Perancis, dan Belanda.
- c) *Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo Saxon*, seperti Inggris dan Amerika Serikat.
- d) *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis.

⁷Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia", diterbitkan oleh Sosiohumaniora, (Vol.18 No.2 Juli 2016), hlm. 131-132.

e) Konsep negara hukum Pancasila, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.⁸

Dalam teori negara hukum, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai lembaga peradilan yang menyelesaikan kasus berkaitan dengan perselisihan antara pemerintah dengan rakyatnya.

b. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menurut Satjipto Raharjo adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁹ Perlindungan hukum dibagi menjadi dua yaitu Perlindungan hukum secara *Represif* dan perlindungan hukum secara *Preventif*. Perlindungan hukum secara *Preventif* adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau

⁸Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsip dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Edisi Kedua*, (Jakarta: Kencana, 2003) hlm. 83-84.

⁹ Glosarium, "Pengertian Perlindungan Hukum Menurut Para Ahli", tersedia di: <https://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli>, diakses tanggal 17 Juli 2021.

batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Sedangkan, perlindungan hukum *Represif* adalah perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.¹⁰

c. Teori Putusan Pengadilan

Putusan pengadilan menurut Pasal 185 ayat (1) HIR dibedakan atas dua macam, yaitu putusan akhir (*Ilind vonnis*) dan bukan putusan akhir atau putusan sela (*tussen vonnis*). Putusan akhir adalah putusan yang sifatnya mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu, sedangkan putusan sela adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum mengeluarkan putusan akhir dengan maksud mempermudah pemeriksaan perkara selanjutnya dalam rangka memberikan putusan akhir. Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga mengenal istilah putusan akhir dan putusan sela. Putusan yang diucapkan di persidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan apa yang tertulis, sebab bila terjadi perbedaan antara putusan yang diucapkan dengan putusan yang tertulis akan berakibat batal demi hukum, sehingga putusan

¹⁰ Dyah Permata Budi Asri, “Perlindungan Hukum Preventif Terhadap Ekspresi Budaya Tradisional Di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang No.28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta”, diterbitkan oleh *Jurnal of IntellectualProperty*, (Vol. 1 No.1 Tahun 2018). hlm. 18.

tersebut tidak dapat dilaksanakan dan tidak berkekuatan hukum tetap.¹¹

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penulisan hukum ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Keputusan tata usaha negara menurut Pasal 1 angka 7 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹²
- b. Putusan hakim menurut Sudikno Mertokusumo adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan di persidangan, dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.¹³
- c. Eksekusi menurut Abdulkadir Muhammad adalah pelaksanaan secara resmi suatu putusan pengadilan di bawah pimpinan ketua pengadilan.¹⁴

¹¹ Dezonda Rosiana Pattipawae, “Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi”, diterbitkan oleh *SASI* (Vol. 25 No. 1 Januari – Juni 2019). hlm. 96.

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, Pasal 1 angka 7.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 2009) hlm. 51.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 65.

E. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Bersifat deskriptif analitis maksudnya penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang permasalahan yang diteliti. Analitis dimasukan berdasarkan gambaran fakta yang diperoleh akan dilakukan secara cermat bagaimana menjawab permasalahan.

Kemudian terhadap data tersebut dilakukan analisis dengan menggunakan teori-teori dalam ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara , peraturan perundang-undangan , khususnya yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara.

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan interpretasi dan sistematis antar peraturan perundang-undangan.

b. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan merupakan metode pengumpulan data berdasarkan sumber-sumber hukum tertulis berupa peraturan

perundang-undangan, buku-buku, majalah hukum, dan tulisan-tulisan lain yang dianggap ada hubungannya dengan masalah yang dibahas dalam penulisan hukum ini.

c. Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya diolah secara kualitatif, yaitu dengan menggunakan kata-kata dan kalimat-kalimat agar tersusun suatu materi pembahasan yang sistematis dan mudah dipahami serta dapat dipertanggungjawabkan.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini terdiri dari 5 (Lima) bab. Setiap bab terbagi menjadi beberapa sub bab, adapun rinciannya sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini mengemukakan secara singkat pengantar dari keseluruhan pokok isi tulisan yang didalamnya memuat Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Maksud dan Tujuan Penulis, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II TINJAUAN NEGARA HUKUM, PERLINDUNGAN
HUKUM DAN PERANAN PERADILAN TATA USAHA
NEGARA**

Pada bab ini dibahas mengenai sejarah, pengertian dan ciri dari negara hukum dan implementasi negara hukum di Indonesia.

Serta, membahas mengenai perlindungan hukum dan peranan Peradilan Tata Usaha Negara.

BAB III KONSEPSI BERSENGKETA DAN KARAKTER PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Pada bab ini dibahas mengenai asas-asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, subyek, objek dan alasan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara pra dan pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No.11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

BAB IV ANALISIS TERHADAP KEKUATAN EKSEKUTORIAL PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA YANG BERKEKUATAN HUKUM TETAP

Pada bab ini dibahas mengenai permasalahan implementasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap dan gagasan penyelesaian permasalahan implementasi eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah melakukan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dalam Bab V yang merupakan penutup dari penulisan hukum ini akan dikemukakan Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan berisi jawaban atas pertanyaan dalam identifikasi

masalah, serta saran berupa pendapat atau ungkapan yang disampaikan oleh penulis untuk diajukan kepada pemerintah, aparat penegak hukum, dan masyarakat umum.