



## PUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG MEMILIKI KEKUATAN EKSEKUTORIAL TIDAK DIPATUHI OLEH PEJABAT TATA USAHA NEGARA

**Dezonda Rosiana Pattipawae**

Fakultas Hukum, Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia  
ondapattipawae@ymail.com

### Info Artikel

#### Keywords:

*Decision on state  
administration, Executive  
Power*

#### Kata Kunci:

*Putusan Tata Usaha  
Negara, Kekuatan  
Eksekutorial, Pejabat TUN*

#### DOI:

xxxxxxx

### Abstract

*The weak implementation of State Administrative Court Decisions is due to the absence of an executive institution and force to force in the implementation of State Administrative Court Decisions, so that the implementation of State Administrative Court Decisions depends on the awareness and initiative of the State Administration Officer. Article 116 paragraph (4) and paragraph (5) of Law Number 51 of 2009 concerning Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Court, namely the imposition of sanctions for State Administration Officers who do not implement a decision that has the power permanent law in the form of forced payment of money (dwangsom) and/or administrative sanctions and publication in print media. Article 116 paragraph (6) concerning the Second Amendment to Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Court, besides the efforts stipulated in the previous law, also regulates reporting of disobedience of the State Administration Officer to implement the decision of the Administrative Court The country said to the President as the holder of the highest governmental authority and to the people's representative institutions to carry out the oversight function.*

### Abstrak

Lemahnya pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara disebabkan tidak adanya lembaga pelaksana dan pemaksaan dalam pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tergantung pada kesadaran dan inisiatif Pejabat Tata Usaha Negara. . Pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu pengenaan sanksi kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan yang

memiliki kekuasaan. hukum tetap berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan / atau sanksi administratif serta publikasi di media cetak. Pasal 116 ayat (6) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selain upaya-upaya yang diatur dalam undang-undang sebelumnya, juga mengatur tentang pelaporan ketidaktaatan Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara. disampaikan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

## A. PENDAHULUAN

Lemahnya pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari Pejabat Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 116 ayat (4) dan ayat (5) yaitu adanya penjatuhan sanksi bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap berupa pembayaran uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administratif serta publikasi di media cetak. Pasal 116 ayat (6) disamping diatur upaya-upaya sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, diatur pula mengenai pelaporan ketidaktaatan Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi serta kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Namun demikian masih banyak kendala dalam pelaksanaan upaya-upaya pemaksa tersebut baik pelaksanaan *dwangsom*/uang paksa maupun sanksi administratif.

Proses hukum acara Tata Usaha Negara tidak dikenal pelaksanaan serta merta dari suatu putusan akhir pengadilan. Hanya keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Putusan Pengadilan yang telah mempunyai hukum tetap adalah :<sup>1</sup>

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi;
2. Putusan pengadilan tinggi yang sudah tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi.
3. Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara dilakukan melalui surat tercatat, yang dikirim oleh panitera Pengadilan Tata Usaha Negara setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. Setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan tersebut dikirim dan tergugat tidak secara suka rela melaksanakan isi putusan maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Masalahnya apa dengan tidak mempunyai kekuatan hukum suatu putusan Tata Usaha Negara, telah memenuhi rasa keadilan masyarakat. Banyak kasus, misalnya dalam hal Putusan Tata Usaha Negara untuk membongkar suatu bangunan, pada saat Keputusan Pengadilan Tata

---

<sup>1</sup> Wicipto Setiadi, 2004, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hal. 98.

Usaha Negara yang menyatakan tidak sahnya keputusan pejabatan Tata Usaha Negara tersebut, ternyata bangunan tersebut telah dibongkar. Pejabat Tata Usaha Negara tidak mau secara sukarela menjalankan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka terjadi eksekusi otomatis setelah 60 (enam puluh) hari kerja Putusan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Namun dengan eksekusi otomatis ini, tidak mengembalikan juga kerugian masyarakat atas telah dibongkarnya bangunan tersebut.

Sifat paksaan riil seperti penyanderaan dan penghukuman denda paksa kepada Pejabat Tata Usaha Negara tidak dikenal dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, oleh karenanya pelaksanaan paksaan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan Putusan Tata Usaha Negara merupakan kesukarelaan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Apabila paksaan ini dimungkinkan harus diingat bahwa :<sup>2</sup>

1. Harta benda yang dipergunakan untuk kepentingan umum tidak dapat diletakan dalam sitaan eksekusi.
2. Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan bahwa berbuat sesuatu atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang diberi kewenangan atau berdasar ketentuan undang-undang.
3. Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan.
4. Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar (*solvabel*).

## B. METODE PENELITIAN

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan pendekatan *yuridis normatif*, yaitu penelitian hukum kepustakaan dan karena penelitian ini dilakukan dengan cara memiliki bahan kepustakaan. Dalam penelitian ini akan digunakan tipe penelitian yang bersifat *deskriptif-analitis* dengan alasan adalah bahwa hasil yang didapatkan dari studi kepustakaan selanjutnya dianalisis dan dibahas dengan menggunakan alur pembahasan secara sistematis. Dengan demikian hasil analisis dan pembahasan tersebut selanjutnya diskripsikan untuk mempermudah penarikan beberapa kesimpulan dan pengajuan saran

## C. PEMBAHASAN

### 1. Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara

Pada dasarnya Penggugat mengajukan suatu gugatan ke pengadilan adalah bertujuan agar pengadilan melalui hakim dapat menyelesaikan perkaranya dengan mengambil suatu putusan. Bagi hakim dalam menyelesaikan suatu perkara yang penting bukanlah hukumnya, karena hakim dianggap tahu hukumnya (*ius curia novit*), tetapi mengetahui secara objektif fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara yang sebenarnya sebagai dasar putusannya, bukan secara *a priori* langsung menemukan hukumnya tanpa perlu mengetahui terlebih dahulu duduk perkara yang sebenarnya.

Fakta atau peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat

---

<sup>2</sup> Darwan, 2008, *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, hal. 87.

bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa, Setelah dianggap cukup hakim harus menentukan peraturan hukum yang dapat diterapkan. Menyangkut tentang peraturan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa itu oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan hakim melakukan penelitian dalam rangka menemukan hukum (*judge made law/rechtvinding*). Dengan demikian hakim telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menjatuhkan putusan yang objektif, adil dan tidak dipengaruhi oleh unsur apapun kecuali sikap obyektivitas dan rasa keadilan itu semata.<sup>3</sup>

Meskipun demikian, hakim bukanlah malaikat yang bebas dari berbagai kekhilafan atau bahkan justru kesalahan, sehingga putusan tersebut belum memuaskan salah satu pihak atau bahkan kedua belah pihak. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang merasa puas terhadap putusan hakim itulah yang mendasari perlunya peradilan yang berjenjang (Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung) dan tersedianya upaya hukum biasa (perlawanan, banding dan kasasi) dan upaya hukum istimewa atau yang disebut juga upaya hukum luar biasa (*request civil*/peninjauan kembali dan *derdenverzet*/perlawanan dari pihak ketiga. Dengan demikian putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.<sup>4</sup> Selanjutnya Sudikno Mertokusumo<sup>5</sup> menambahkan bahwa bukan hanya yang diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Sebuah konsep (tertulis) tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim. Putusan yang diucapkan di persidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan yang tertulis (*vonnis*). Selanjutnya juga dijelaskan bahwa di dalam literatur Belanda dikenal istilah *vonnis* dan *gewijsde*; yang dimaksud dengan *vonnis* adalah putusan yang belum mempunyai kekuatan hukum yang pasti, sehingga masih tersedia upaya hukum biasa, sedangkan *gewijsde* adalah putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang pasti, sehingga hanya tersedia upaya hukum khusus. Dalam kaitannya dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah :

1. Putusan Pengadilan Tingkat Pertama (Pengadilan Tata Usaha Negara) yang sudah tidak dapat dimintakan upaya banding;
2. Putusan Pengadilan Tinggi (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) yang tidak dimintakan kasasi;
3. Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah putusan pengadilan yang sudah tidak memiliki upaya hukum (banding dan kasasi), namun sebagaimana disebutkan di atas banding dan kasasi adalah upaya hukum biasa, disamping itu masih terdapat upaya hukum istimewa itu. Dalam praktik, hukum acara perdata maupun hukum acara pidana hal ini bukan merupakan hal yang baru lagi. Bahkan ada perkembangan bahwa upaya hukum istimewa itu tidak hanya dimiliki pihak penggugat dalam rangka memperjuangkan hak-haknya, tetapi juga dapat dipergunakan pihak tergugat. Penggunaan upaya hukum istimewa ini hendaknya dikembalikan pada latar belakang filosofis yang mendasarinya, yakni dalam rangka memberikan perlindungan hukum secara maksimal kepada rakyat bukan kepada penguasa.<sup>6</sup>

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor

---

<sup>3</sup> Zairin Harahap, 2017, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Cet. Ke-10, Jakarta, Raja Grafindo, hal. 161-162.

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, 1985, Hukum Acara Perdata Indonesia, Ed. Ke-2, Cet. Ke-1, Yogyakarta, Liberty, hal. 172.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Zairin Harahap, 2017, *Op Cit*, hal. 175.

5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan sebagai berikut :

- (1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.
- (2) Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
- (3) Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.
- (4) Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya.
- (5) Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan.
- (6) Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
- (7) Putusan Pengadilan dapat berupa :
  - a. gugatan ditolak;
  - b. gugatan dikabulkan;
  - c. gugatan tidak diterima;
  - d. gugatan gugur.
- (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa :
  - a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
  - b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
  - c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
- (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.
- (11) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.<sup>7</sup>

Ketentuan pasal tersebut di atas, dapat disebutkan memuat prosedur pengambilan putusan yang harus diambil dengan musyawarah diantara majelis hakim, putusan yang diambil dengan suara terbanyak baru dapat dikatakan, apabila musyawarah untuk mencapai kesepakatan bulat mengalami jalan buntu, apabila pengambilan keputusan dengan suara terbanyak itu juga mengalami kemacetan, maka barulah putusan itu dapat diambil oleh ketua majelis. Pasal tersebut tidak secara transparan menyebutkan kriteria pengambilan keputusan secara musyawarah, sehingga baru dapat dilakukan pengambilan putusan dengan suara terbanyak, kemudian oleh ketua majelis hakim. Tampaknya seperti halnya dengan peradilan lain, masalah ini semata menjadi interen majelis hakim. Dari ketentuan tersebut, jelas undang-undang memberikan peranan yang begitu besar bagi ketua majelis hakim. Disamping memuat prosedur pengambilan putusan, pasal tersebut di atas juga memuat suatu persyaratan untuk sahnya putusan yakni, putusan harus dinyatakan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

---

<sup>7</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomo5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*, Pasal 97.

Ketentuan Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kurang sejalan dengan Pasal 117 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang memuat sejumlah uang atau kompensasi yang harus diberikan tergugat kepada penggugat (sengketa kepegawaian) apabila tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan. Dalam Pasal 97 ayat (11) di atas disebutkan istilah ganti rugi sedangkan dalam Pasal 117 ayat (3) istilah yang digunakan sejumlah uang atau kompensasi. Istilah yang dipergunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara lebih memiliki kesamaan dengan istilah ganti rugi untuk sengketa yang bukan sengketa kepegawaian dan istilah kompensasi untuk sengketa kepegawaian. Dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1129/KMK.01/1991 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, juga digunakan istilah ganti rugi untuk sengketa yang bukan sengketa kepegawaian.

Dalam hukum acara perdata dikenal ada dua macam putusan hakim, yaitu putusan terakhir (*eindvonnis*) yang mengakhiri perkara perdata yang diperiksa oleh hakim, dan putusan sela (*tussenvonnis*) yang diadakan sebelum hakim memutuskan perkaranya, yaitu untuk memungkinkan atau mempermudah kelanjutan pemeriksaan perkara.<sup>8</sup>

Putusan terakhir berbeda dengan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam putusan terakhir dapat merupakan putusan pengadilan tingkat pertama, atau banding, sehingga menunjukkan masih tersedianya upaya hukum. Sedangkan pada putusan yang disebutkan belakangan sudah tidak tersedia upaya hukum, kecuali upaya hukum luar biasa (istimewa). Putusan sela dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dimungkinkan dalam hal putusan untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, putusan permohonan beracara dengan cuma-cuma (*prodeo*), atau karena Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa putusan sela ini tidak dibuat dalam atau sebagai putusan tersendiri, melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang.

Salah satu asas dari hukum acara Tata Usaha Negara yang melandasi hukum acara Tata Usaha Negara, menurut Philipus M. Hadjon dkk<sup>9</sup> adalah asas praduga *rehtmatig* (*vermoeden van rehtmatigheid praesumptio iuste causa*), artinya bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rehtmatig* sampai ada pembatalan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selalu dianggap sah sampai ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu dinyatakan batal atau tidak sah.

Asas ini kemudian dipertegas atau dikukuhkan dalam Penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa selama belum diputus oleh pengadilan, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, harus dianggap menurut hukum.<sup>10</sup> Adanya asas tersebut dapat dipahami, karena jika sampai tidak ada asas yang dimaksud, maka sudah pasti pelaksanaan tugas dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, secara langsung dapat dilaksanakan, meskipun menurut pendapat

---

<sup>8</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1982, *Hukum Acara Peradilan di Indonesia*, Cet. Ke-11, Bandung, Penerbit Sumur, hal. 127.

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon dkk, 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-4, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hal. 313.

<sup>10</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 67 : ayat (1) menyebutkan bahwa : “ ayat (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat; “ ayat (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, pada Keputusan Tata Usaha Negara itu terdapat cacat yuridis.

Selama belum ada keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap bahwa Keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak sah, selama itu pula Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap sah. Oleh karena itu, sudah pada tempatnya jika kemudian terdapat Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Untuk mencegah dilaksanakannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, padahal Keputusan Tata Usaha Negara tersebut adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal atau tidak sah oleh Pengadilan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam melaksanakan putusan pengadilan di lingkungan peradilan Tata Usaha Negara ini, hal yang utama perlu dicermati adalah ketentuan dalam Pasal 97 ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa “ Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara“. Dengan demikian, putusan yang akan dilaksanakan hanya putusan yang mewajibkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Tindakan tersebut selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 97 ayat (9) berikut :

- a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
- b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Berdasarkan Pasal 97 ayat (9) tersebut terdapat dua jenis kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat dalam suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut :

1. Kewajiban pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan (yang digugat). Dalam hal ini berlaku ketentuan dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa “ Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Konsekuensi dari ketentuan ini terhadap keputusan yang disengketakan dan telah diputuskan tersebut tidak perlu ada tindakan atau upaya lain lagi dari pengadilan. Misalnya ada surat peringatan dan sebagainya.
2. Kewajiban pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru atau kewajiban penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dalam hal ini berlaku ketentuan dalam Pasal 116 ayat (3) yang menyatakan bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan setelah tiga bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.<sup>11</sup>

Apabila tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, mekanisme yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan mengajukan hal itu kepada instansi atasan menurut jenjang jabatan. Hal ini dilandasi prinsip karena sengketa Tata Usaha Negara berasal dari Tata Usaha Negara (administrasi negara), setelah pengadilan menjatuhkan putusan, jika pejabatnya

---

<sup>11</sup> Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, hal. 160-161.

arogan tidak mau melaksanakan kewajiban yang dibebankan kepadanya persoalan itu dikembalikan kepada administrasi negara tersebut, yakni melalui paksaan pemerintah (*bestuur dwang*). Dari segi administrasi negara atau penyelenggara pemerintahan, paksaan (*dwang*) yang lebih efektif adalah paksaan yang datang dari atasan seorang pejabat. Jadi pembuat undang-undang lebih memilih paksaan pemerintah (*bestuur dwang*) agar Pejabat Tata Usaha Negara mematuhi putusan pengadilan.

Mekanisme *bestuur dwang* yang disediakan tersebut adalah instansi atas dari pejabat yang digugat tersebut dalam jangka waktu dua bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat yang arogan tadi melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Apabila atasan pejabat yang arogan itu tidak mengindahkan pemberitahuan pengadilan maka Ketua Pengadilan mengajukan hal tersebut kepada Presiden sebagai pemegang kekuatan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan. Berdasarkan ketentuan bahwa perintah Presiden untuk mematuhi putusan pengadilan adalah bentuk *bestuur dwang* tertinggi. Karena mekanisme *bestuur dwang* kurang efektif, akhirnya ketentuan Pasal 116 yang berkenaan dengan ketidakpatuhan pejabat terhadap putusan pengadilan diubah dan sanksinya dipertegas sebagaimana diatur oleh Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal tersebut menegaskan “ Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif”. Maksud ketentuan tersebut adalah pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa. Uang paksa yang dimaksud adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang paksa yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat mengabulkan gugatan penggugat.

Ketentuan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 kembali mengandung ketidakpastian hukum, yakni tentang sanksi administratif. Dalam bidang kepegawaian sanksi Administratif adalah kewenangan pejabat atasan. Dengan ketentuan ini, otoritas pelaksanaan putusan yang berada di tangan yudikatif dikembalikan lagi kepada kekuasaan eksekutif (administratif). Dengan demikian pencantuman sanksi administratif dalam Pasal 116 ayat (4) melemahkan esensi dari upaya paksa yang dikehendaki oleh pasal tersebut, apalagi mekanismenya yang tidak jelas. Jadi bisa saja atasan yang menjatuhkan sanksi administratif tersebut tidak mengetahui adanya putusan atau tidak mau menjatuhkan sanksi administratif.

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 agar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara lebih mempunyai daya paksa, tetapi daya paksa yang bukan bersifat polisional, melainkan daya paksa moral atau sosial. Dikatakan bersifat moral atau sosial karena mekanismenya hanya dengan cara pejabat yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut diumumkan pada media massa cetak setempat dilakukan oleh panitera tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 116 ayat (3). Pengumuman di media massa setempat harus dilakukan oleh panitera dan bersifat mengikat (*imperatif*). Dengan adanya pengumuman di media massa setempat akan diketahui bahwa pejabat tertentu yang tidak mematuhi putusan pengadilan. Dari sini khayalak ramai akan mengetahui pejabatnya sudah menunjukkan arogansi kekuasaannya melawan supermasi hukum. Hal ini akan menimbulkan penilaian yang negatif dari masyarakat kepada pejabat yang bersangkutan sehingga dapat menurunkan kredibilitasnya.<sup>12</sup>

Selain pengumuman di media massa setempat, berdasarkan Pasal 116 ayat (6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sikap tergugat yang tidak menaati putusan pengadilan yang diumumkan pada media massa setempat, Ketua Pengadilan harus mengajukan hal ini pada

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 162-163.



Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan. Tujuan pencapaian kepada Presiden karena Presiden sebagai pemimpin tertinggi pemerintahan berkewajiban untuk melakukan pembinaan terhadap aparatur pemerintah yang tidak menjalankan fungsi pemerintahan dengan baik. Adapun penyampaian kepada lembaga perwakilan rakyat juga wajib mengetahui kepatuhan instansi yang diawasinya terhadap putusan pengadilan.

Putusan belum sampai pada proses menyelesaikan sengketa karena masih memerlukan *follow up* dari apa yang sudah diputus oleh pengadilan. Dalam mewujudkan sistem peradilan yang baik, putusan pengadilan harus mencerminkan empat kriteria pokok dari asas peradilan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk rechtpleging*) sebagaimana dikemukakan oleh de Waard :

1. Asas *Decisie beginsel (right to a decision)*, seorang hakim harus menjatuhkan putusan dalam tenggang waktu yang pantas. Adapun yang dimaksud disini, hak setiap orang untuk mengajukan gugatan (perkara) dan larangan bagi hakim untuk menolak mengadili dan memeriksa perkara, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
2. Asas *Verdigings beginsel (a fair hearing)*, setiap pihak yang berperkara berhak atas kesempatan membela diri sesuai prinsip “*audi et alteram partem*”. Kedua belah pihak juga harus mendapat kesempatan dan perlakuan yang sama untuk mengetahui, mengajukan berkas-berkas pembuktian, dan memperoleh informasi.
3. Asas *Onpartijdigheids beginsel (no bias)*, putusan dijatuhkan secara objektif, tidak dipengaruhi oleh kepentingan pribadi dan instansi peradilan lainnya, ataupun didasarkan atas motif yang tidak bersifat *zakelijk*, atau adanya kontak (hubungan) secara tersembunyi dari salah satu pihak di luar perkara dengan hakim, sehingga menyimpang dari prosedur semestinya.
4. Asas *Motiverings beginsel (reason and argumentations of dicision)*, putusan hakim harus memuat alasan-alasan hukum yang jelas dan dapat dimengerti serta bersifat konsisten dengan penalaran hukum yang runtut. Walaupun hakim diberikan kebebasan untuk menentukan dan menjatuhkan putusan, hal itu tetap harus didasarkan pada argumen-argumen yang dapat diawasi dan diikuti (*controleerbaarheid*).<sup>13</sup>

Asas peradilan yang baik tersebut, dibutuhkan dalam menetapkan putusan pengadilan. Hakim dalam mengadili suatu perkara yang dipertanyakan adalah fakta atau peristiwanya dan bukan hukumnya. Peraturan hukum hanyalah alat, sedangkan yang bersifat menentukan adalah peristiwanya. Untuk itu, dalam memutus perkara hakim harus betul-betul mengetahui secara objektif tentang duduk perkaranya sebagai dasar putusannya.

Secara yuridis formal, prinsip utama dalam memutuskan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (2), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yakni melakukan musyawarah yang dilakukan diruang tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu berkenaan dengan putusan. Mekanisme tersebut perlu dilakukan agar pertimbangan hukum tidak memiliki kelemahan dan putusan memenuhi rasa keadilan. Hakim memberikan keputusan atas dasar hati nuraninya yang berlandaskan keadilan (*ex aequo et bono*), bahkan beberapa ahli berpendapat agar diterapkan asas *judge made law*. Menurut Sudikno Mertokusumo<sup>14</sup> apabila putusan dilihat sebagai penetapan kaidah hukum maka yang secara langsung mengikat adalah pertimbangan atas alasan yang secara langsung mengenai pokok perkara yaitu kaidah hukum yang menjadi dasar putusan. (*ratio decidendi*).

Tujuan diadakannya suatu proses di pengadilan adalah untuk memperoleh putusan

---

<sup>13</sup> W. Riawan Tjandra, 2003, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, hal. 119.

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 54.

hakim.<sup>15</sup> Putusan hakim atau lazim disebut dengan putusan pengadilan merupakan sesuatu yang sangat diinginkan atau yang dinanti-nantikan oleh pihak yang berperkara guna menyelesaikan sengketa diantara mereka dengan sebaik-baiknya. Sebab dengan putusan hakim tersebut pihak-pihak yang bersengketa mengharapkan adanya kepastian hukum dan keadilan dalam perkara yang mereka hadapi.<sup>16</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim merupakan suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu sengketa antara para pihak.<sup>17</sup>

Dipandang dari isinya, putusan dapat dikualifikasikan kepada putusan *declaratoir*, putusan *constitutief*, dan putusan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* berisi pernyataan terhadap keadaan hukum yang sudah ada dan tidak menimbulkan keadaan hukum baru. Putusan yang bersifat *constitutief* adalah putusan yang menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum lama, begitu putusan berkekuatan hukum tetap maka sudah terjadi keadaan hukum baru. Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman atau kewajiban melaksanakan sesuatu. Pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara ada kalanya putusan yang bersifat *condemnatoir* dapat juga merupakan keputusan *constitutief*. Pernyataan batal atau tidak sah suatu keputusan bersifat *ex tunc* hanya bersifat *declaratoir*. Putusan yang bersifat *constitutief* misalnya putusan pembebanan pembayaran ganti rugi, pembebanan melaksanakan rehabilitasi dan penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, yang berakibat tertundanya keberlakuan suatu keputusan pemerintah untuk sementara. Putusan yang bersifat *constitutief* walaupun menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum lama namun tidak langsung dapat terlaksana dan memerlukan putusan penghukuman sebagai tindak lanjut agar materi putusan *constitutief* menjadi nyata. Oleh karena itu yang relevan untuk yang dilaksanakan adalah putusan yang bersifat *condemnatoir*.

## **2. Putusan Tata Usaha Negara Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap (*Inkracht van Gewijsde*)**

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

Menurut Martiman Prodjohamidjojo, putusan yang telah memperoleh kekuatan mutlak itu mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>18</sup> Hal yang demikian, lebih dikenal dengan sebutan dalam bahasa latin “*resjudicata pro veritate habetur*” yang artinya putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan mengikat. Lebih lanjut Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan, suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.<sup>19</sup>

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

---

<sup>15</sup> M. Nur Rasaid, 2003, *Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-3, Jakarta, Sinar Grafika Offset, hal. 48.

<sup>16</sup> Moh. Taufik Makarao, 2004, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-1, Jakarta, Rieneka Cipta, hal.124.

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Op Cit*, hal. 158.

<sup>18</sup> Martiman Prodjohamidjojo, 2005, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, 2004, Jakarta, Ghalia Indonesia (Anggota IKAPI), hal. 99.

<sup>19</sup> *Ibid*.

- a. Kekuatan Mengikat, penyerahan sengketa oleh pihak-pihak kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, mengandung arti bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan. Untuk mendukung kekuatan mengikat suatu putusan pengadilan, terdapat beberapa teori sebagai berikut :
1. Teori hukum materiil, yang mengajarkan bahwa kekuatan mengikat putusan atau “*gezag van gewijsde*” mempunyai sifat hukum materiil, karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan, menetapkan, menghapuskan atau mengubah. Putusan itu dapat menimbulkan atau meniadakan hubungan hukum, jadi dapat dikatakan merupakan sumber hukum materiil. Ajaran yang beranggapan bahwa suatu putusan hanya mengikat para pihak dan tidak mengikat pihak ketiga lainnya telah ditinggalkan. Putusan dapat memberi wewenang kepada pihak untuk mempertahankan hak-haknya terhadap pihak ketiga;
  2. Teori hukum acara, yang mengajarkan bahwa putusan bukanlah sumber hukum materiil melainkan sumber dari pada wewenang prosesual. Siapa yang dalam suatu putusan diakui sebagai pemilik, ia dengan sarana prosesual dapat bertindak sebagai pemilik terhadap lawannya. Apabila undang-undang mensyaratkan adanya putusan untuk timbulnya keadaan hukum baru, putusan itu mempunyai arti hukum materiil. Ajaran ini dikatakan sangat sempit, sebab suatu putusan bukanlah semata-mata sumber wewenang prosesual, tetapi menuju kepada penetapan yang pasti tentang hubungan hukum yang merupakan pokok sengketa;
  3. Teori hukum pembuktian, yang mengajarkan bahwa putusan merupakan bukti tentang apa yang ditetapkan di dalamnya, sehingga mempunyai kekuatan mengikat, karena menurut teori ini pembuktian lawan terhadap isi suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti tidak diperkenankan. Teori ini termasuk teori kuno yang sudah tidak banyak penganutnya. Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusannya tanggal 9 November 1955 berpendapat bahwa suatu putusan hakim tidak hanya mempunyai kekuatan terhadap pihak yang kalah, melainkan juga terhadap seorang yang kemudian mendapat hak dari pihak yang kalah tadi;
  4. Teori daya ikat, terikatnya para pihak kepada suatu putusan dapat mempunyai arti positif dan dapat pula mempunyai arti negatif. Dalam arti positif, apa yang telah diputus di antara para pihak berlaku sebagai positif benar, “*res judicata pro veritate habetur*” (apa yang diputus oleh hakim haruslah dianggap benar), dan pembuktian lawan tidak dimungkinkan. Dalam arti negatif, hakim tidak boleh memutus perkara yang pernah diputus sebelumnya antara para pihak yang sama serta mengenai pokok perkara yang sama. Untuk dapat mengajukan tangkisan bahwa suatu putusan mempunyai kekuatan mengikat (*exceptie van gewijsde zaak*), perkara kedua yang diajukan harus menyangkut hal yang sama dan alasan yang sama;
  5. Teori kekuatan hukum yang pasti, yaitu suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*in kracht van gewijsde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa tersedia. Dengan memperoleh kekuatan hukum yang pasti, putusan itu tidak lagi dapat diubah, sekalipun oleh pengadilan yang lebih tinggi, kecuali dengan upaya hukum luar biasa. Suatu putusan hakim sekalipun terdiri dari motivasi putusan atau pertimbangan hukum dan diktum atau amar, tetapi merupakan kesatuan, sehingga kekuatan mengikat dari pada putusan itu pada umumnya tidak terbatas pada diktum saja, tetapi meliputi juga bagian putusan yang merupakan dasar dari putusan, tetapi tidak meliputi penetapan mengenai peristiwa meskipun telah dikonstatir berdasarkan alat-alat bukti tertentu, dalam perkara terpisah peristiwa tersebut masih dapat disengketakan.

- b. Kekuatan pembuktian, dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis, yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang mungkin diperlukannya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya. Menurut hukum pembuktian dengan putusan telah memperoleh suatu kepastian tentang suatu peristiwa mempunyai kekuatan pembuktian.
- c. Kekuatan eksekutorial, putusan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hak atau hukumnya saja, tetapi untuk menyelesaikan sengketa, terutama merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa. Oleh karena itu, putusan selain menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya juga supaya dapat direalisasi, mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dilaksanakan apa yang ditetapkan dalam putusan itu secara paksa oleh alat perlengkapan negara. Kekuatan eksekutorial diberikan oleh kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Semua putusan pengadilan di seluruh Indonesia harus diberi kepala irah-irah ini, sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>20</sup>

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

1. Putusan pengadilan sebagai fakta hukum;
2. Kekuatan putusan pengadilan sebagai akta otentik, yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna terhadap para pihak dan ahli warisnya, serta bagi mereka yang memperoleh hak dari padanya;
3. Kekuatan menangkis berdasarkan asas *ne bis in idem* dengan pengertian tidak boleh diajukan perkara lagi dalam hal yang sama; Kekuatan mengikat putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bagi hakim perdata terlihat dalam situasi: a) Hakim perdata akan menerapkan asas “*ne bis in idem*” apabila sengketa yang diputus oleh badan peradilan tata usaha negara diperkarakan kembali pada peradilan umum; b) Apabila perkara yang pernah diputus pada badan Peradilan Tata Usaha Negara, diajukan kembali kepada badan peradilan umum oleh pihak yang belum perkara pada badan Peradilan Tata Usaha Negara, putusan badan Peradilan Tata Usaha Negara akan dihormati oleh hakim perdata, sebab putusan hakim tata Usaha Negara berlaku bagi siapapun, sedangkan putusan hakim perdata hanya berlaku bagi pihak-pihak yang bersengketa; c) Hakim perdata akan memperhatikan yurisprudensi badan Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan perkembangan keadaan.
4. Kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dapat dipaksakan pelaksanaannya melalui kekuatan umum jika tidak ditaati secara sukarela. Adanya kekuatan ini karena adanya irah-irah “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>21</sup>

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

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

Selain itu, Indroharto mengemukakan sifat publik dari putusan hakim Tata Usaha

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Op Cit* hal. 171-175.

<sup>21</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hal. 243.

Negara yang menyebabkannya berlaku umum. Inilah perbedaannya dengan putusan peradilan perdata yang hanya mengikat para pihak yang bersengketa.<sup>22</sup> Selaras dengan hal tersebut, Sudikno Mertokusumo mengemukakan landasan teoritis yang mendasari kekuatan mengikat putusan hakim. Ia mengatakan, sebagai konsekuensi dari hukum administrasi yang berada dalam lapangan hukum publik, putusan pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai daya mengikat secara umum, mengikat bagi siapa saja, prinsip ini dikenal dengan “*erga omnes*”.<sup>23</sup> Sifat “*erga omnes*” ini yang membedakannya dengan sifat putusan badan peradilan perdata yang hanya berkekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa (*inter partes*). Adanya sarana intervensi dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dianggap sementara pihak bertentangan dengan sifat “*erga omnes*” dari putusan badan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika putusan badan Peradilan Tata Usaha Negara mengikat secara umum, tidak ada lagi urgensi pihak lain masuk ke dalam perkara mempertahankan haknya. Indroharto memperkuat pendapat ini dengan melihat urgensi dan kelayakan pihak lain masuk menjadi pihak dalam perkara. Orang atau badan hukum perdata tidak mungkin menjadi tergugat intervensi, karena yang berkedudukan sebagai tergugat adalah Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, yakni yang melaksanakan urusan pemerintahan (*bestuur*). Pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan tergugat dapat memperkuat dalil tergugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara. Demikian juga pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan gugatan penggugat dapat memperkuat dalil penggugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara.<sup>24</sup>

Irfan Fachruddin menyatakan bahwa ketidakikutsertaan pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap perkara yang sedang disengketakan harus didukung oleh sifat hukum acara yang sesuai dengan prinsip *erga omnes* atau keberlakuan umum putusan badan Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>25</sup> Penyelesaian sengketa hendaknya tidak hanya memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang bersengketa, tetapi juga dirancang untuk memberikan penyelesaian sengketa dengan memperhatikan kepentingan dan hak-hak yang lebih luas, terutama kepentingan dan hak-hak pihak yang berkepentingan secara langsung dan tidak turut dalam perkara. Apabila tidak demikian, pihak yang berkepentingan dan tidak menjadi pihak dalam perkara, tidak mempunyai hak untuk melindungi kepentingannya atau melakukan upaya hukum. Pihak yang berkepentingan akan kehilangan kesempatan melindungi kepentingannya jika pihak-pihak menerima putusan dan apabila putusannya hanya bersifat *declaratoir* yang tidak memerlukan pelaksanaan. Jika putusan bersifat *condemnatoir* yang masih memerlukan pelaksanaan, masih terbuka kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk melindungi kepentingannya dengan melakukan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan. Agaknya lembaga intervensi masih diperlukan, paling tidak untuk saat ini, guna melindungi pihak yang berkepentingan dari konspirasi pihak-pihak dalam perkara.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) bersifat mengikat semua orang (*erga omnes*) layaknya kekuatan peraturan perundang-undangan, hal ini yang membedakan dari putusan pengadilan umum dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang berperkara (*inter partes*). Selain itu, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) juga mempunyai kekuatan mengikat yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh pihak yang dibebankan kewajiban di dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap juga mempunyai kekuatan pembuktian sempurna seperti akta

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, 1983, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan Sejak Tahun 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 52.

<sup>24</sup> Indroharto, 1993, *Op Cit*, hal. 244.

<sup>25</sup> Irfan Fachrudin, 2008, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Bandung, Alumni (Anggota IKAPI), hal. 249.

otentik, sehingga dapat dijadikan alat bukti untuk menguatkan bahwa perkara yang diajukan telah pernah diputus sehingga tidak patut untuk diperiksa kembali, yang demikian dikenal dengan asas “*ne bis in idem*”. Lebih dari itu, yang paling penting adalah bahwa, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) mempunyai kekuatan eksekutorial, sehingga siapapun yang dibebankan kewajiban (putusan *condemnatoir*) harus melaksanakannya, baik secara sukarela maupun dengan upaya paksa.

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dua jenis putusan, yaitu putusan akhir dan putusan bukan akhir (sela)<sup>26</sup> Putusan sela meskipun diucapkan dalam sidang namun tidak dibuat sebagai putusan sendiri, tetapi hanya dicantumkan dalam berita acara persidangan. Apabila para pihak memerlukannya, pengadilan dapat memberikan salinan resmi. Salinan tersebut oleh panitera dibubuhi catatan bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap.

Putusan pengadilan di dalam Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 perlu dipahami secara sistematis berdasarkan makna Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, pengadilan yang dimaksud adalah sebagaimana yang diatur pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa “ Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara”. Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang dimaksud di atas adalah :

1. Para pihak (penggugat dan tergugat) telah menerima apa yang telah diputuskan oleh pengadilan dan tidak menggunakan haknya untuk mengajukan pemeriksaan tingkat banding.
2. Dalam tenggang waktu yang ditentukan penggugat atau tergugat tidak mengajukan permohonan pemeriksaan tingkat banding.

Selain kedua bentuk putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi, sebagai putusan tertinggi (*res judiction proferite habeteur*) dengan sendirinya telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga tidak perlu diatur lagi. Dengan demikian terdapat tiga bentuk putusan dikatakan mempunyai kekuatan hukum tetap pada tingkat kasasi. Kepastian hukum pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) merupakan asas umum apabila proses beracara di muka sidang pengadilan telah tercapai maksud atau tujuannya maka pemeriksaan ulang tindakan itu akan mempunyai akibat hukum (*asas nebis in idem*).<sup>27</sup>

Putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berdasarkan Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menegaskan :

“Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja”.

Tenggang waktu empat belas hari tersebut, dihitung sejak saat putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum.

Suatu putusan pengadilan dapat dikualifikasikan sebagai putusan pengadilan yang telah

---

<sup>26</sup> SF, Marbun, 2003, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta, Liberty, hal.260.

<sup>27</sup> Martiman Prodjohamidjojo, 1996, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 141.

memperoleh kekuatan hukum tetap/pasti (*inkracht van bewijde*), adalah jika tidak tersedia lagi upaya hukum biasa terhadap putusan pengadilan dan para yang berperkara atau bersengketa telah menerima secara baik putusan lembaga peradilan. Atas dasar defenisi tersebut di atas, maka dapat dilakukan identifikasi kriteria-kriteria putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap/pasti (*inkracht van bewijde*) adalah dalam hal terdapat kondisi atau keadaan-keadaan :

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang telah diterima secara baik oleh para pihak yang berperkara atau bersengketa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 130 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>28</sup>
2. Putusan pengadilan tingkat pertama yang sampai dengan tenggang waktu 14 hari kalender setelah diberitahukannya putusan secara sah kepada para yang bersengketa atau berpekara tidak mengajukan upaya hukum banding sebagaimana diatur dalam Pasal 123 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.<sup>29</sup>
3. Putusan pengadilan tingkat pertama dalam sengketa informasi publik yang diterima secara baik oleh para pihak yang berperkara atau bersengketa.
4. Putusan pengadilan tinggi tingkat banding yang diterima secara baik oleh para pihak yang bersengketa atau berperkara.
5. Putusan pengadilan tingkat banding yang sampai dengan tenggang waktu empat belas hari kalender setelah diberitahukan isi amar/diktum putusan pengadilan yang tidak mengajukan upaya hukum kasasi.
6. Putusan pengadilan tingkat banding yang terkena ketentuan pembatasan kasasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45A ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung<sup>30</sup>
7. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam tingkat kasasi.

Adanya kondisional-kondisional tersebutlah yang menentukan suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti, bukan menjadi domain dari Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara, adanya catatan di dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dibubuhkan oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara tentang suatu putusan memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti (*inkracht van gewijsde*) hanyalah bersifat informatif. Meskipun tidak ada catatan dari Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara asalkan terpenuhi kondisional-kondisional tersebut di atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti (*inkracht van gewijsde*).

Wewenang panitera hanyalah memberi salinan putusan baik terhadap putusan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti atau terhadap putusan yang telah

---

<sup>28</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 130 menyebutkan “Dalam hal salah satu pihak sudah menerima baik putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, ia tidak dapat mencabut kembali pernyataan tersebut meskipun jangka waktu untuk mengajukan permohonan pemeriksaan banding belum lampau”.

<sup>29</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 123 menyebutkan “ayat (1) : Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah. Ayat (2) : Permohonan pemeriksaan banding disertai pembayaran uang muka biaya perkara banding lebih dahulu, yang besarnya ditaksir oleh Panitera”.

<sup>30</sup> Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 45A ayat (2) menyebutkan “ Dibatasi pengajuannya. Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas : a) putusan tentang praperadilan; b) perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda; c) perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkuan keputusannya berlaku diwilayah daerah yang bersangkutan”.

memperoleh kekuatan hukum tetap atau pasti, wewenang tersebut didasarkan atas :

1. Penjelasan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan “ Panitera hanya boleh memberikan salinan putusan pengadilan apabila putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Apabila diperlukan salinan bagi putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, pada salinan tersebut harus dibubuhi keterangan “ belum memperoleh kekuatan hukum tetap”. Jika berpegang pada Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, maka sesungguhnya kewajiban untuk membubuhkan catatan di dalam salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara hanya pada salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, sedangkan pada salinan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak ada kewajiban dari panitera Pengadilan Tata Usaha Negara untuk membubuhkan catatan.

Penjelasan Pasal 116 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengaskan “ Meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap. Tenggang waktu 14 (empat belas) hari dihitung sejak saat putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>31</sup>

## **D. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Lemahnya pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari Pejabat Tata Usaha Negara.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah putusan pengadilan yang sudah tidak memiliki upaya hukum (banding dan kasasi)

### **2. Saran**

Kiranya pemerintah dapat menerapkan dan/atau mengatur lembaga Upaya Paksa dan/atau lembaga eksekutorial khusus terhadap putusan Peradilan TUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga putusan PTUN dapat dijalankan dan wibawa peradilan administrasi dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Beban pembayaran uang paksa sebaiknya dibebankan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara secara pribadi karena perbuatan tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan tersebut tergolong dalam kesalahan pribadi bukan kesalahan dinas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Asumni, 2017, *Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara*, Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, Setara Press, Malang.

---

<sup>31</sup> Asumni, 2017, *Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara*, Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, Malang, Setara Presshal, 164-165.



- Darwan, 2008, *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Irfan Fachrudin, 2008, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni (Anggota IKAPI), Bandung.
- M. Nur Rasaid, 2003, *Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-3, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- Martiman Prodjohamidjojo, 1996, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Martiman Prodjohamidjojo, 2005, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, 2004*, Ghalia Indonesia (Anggota IKAPI), Jakarta.
- Moh. Taufik Makarao, 2004, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, Cet. Ke-1, Rieneka, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon dkk, 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-4, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- SF, Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Adminitratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1983, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangan Sejak Tahun 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1985, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Ed. Ke-2, Cet. Ke-1, Liberty, Yogyakarta.
- , 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Libertry, Yogyakarta.
- W. Riawan Tjandra, 2003, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Wicipto Setiadi, 2004, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, 1982, *Hukum Acara Peradilan di Indonesia*, Cet. Ke-11, Penerbit Sumur, Bandung.
- Yuslim, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Zairin Harahap, 2017, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. Ke-10, Raja Grafindo, Jakarta.

**Peraturan Perundang-Undangan :**

- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.
- , Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*