

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peradilan Tata Usaha Negara atau yang sering kita sebut dengan PTUN, adalah sebuah gagasan yang merupakan bagian atau menjadi cabang dengan hukum tata negara. Hal ini disebutkan oleh Prajudi Admosudirdjo, yang memandang bahwa hukum tata usaha negara sebagai suatu pengkhususan dari salah satu bagian hukum tata negara yaitu : bagian hukum administrasi negara. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa hubungan antara hukum administrasi negara dengan hukum tata negara, mirip dengan hubungan antara hukum dagang dengan hukum perdata¹. Hukum administrasi negara mengatur hubungan hukum antara pemerintah/ penguasa dengan masyarakat atau anggota masyarakat yang dilayani. Semakin modern sebuah negara, semakin banyak campur tangan pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan kehidupan masyarakat sehari-hari, seperti : kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, keluarga, dan sebagainya². Instrumen pengontrol hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya tersebut adalah pengadilan tata usaha negara, berdasarkan teori kontrol yuridis.

Kontrol yuridis adalah bagian dari kontrol lain-lainya terhadap pemerintah, seperti : kontrol politis, kontrol intern administrasi ,dan sebagainya. Kontrol yuridis dari segi tata bahasa, berarti : “Pengawasan, pemeriksaan, dan

¹ Prayudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Cet VI, Galia Nasional, 1983), Hal 43.

² *Ibid*, Hal 44

pengendalian dari segi hukum”³. Paulus Lotulong mengomentari, bahwa pengertian kontrol administratif secara garis besar menggambarkan adanya 2 (dua) unsur kontrol yang saling berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, yaitu : “Pengujian dari segi hukum/legalitas, dan pengujian dari segi kemanfaatan/oportunitas, atas setiap tindakan administrasi yang dilakukan⁴. Sebagai perwujudan atas teori kontrol yuridis terhadap administrasi pemerintahan tersebut, dan sebagai salah satu fungsi dari PTUN, yakni sebagai penyeimbang hubungan antara pemerintah dan rakyat, maka PTUN tentunya akan menghasilkan produk-produk hukum berupa putusan-putusan pengadilan terkait sengketa administrasi negara.

Perlu diingat bahwa Hukum Administrasi Negara sangat erat kaitannya dengan cabang ilmu hukum lainnya, seperti hukum pidana untuk mengatur sanksi pidana dalam penegakan Hukum Administrasi Negara, misalnya terhadap penyalahgunaan kewenangannya. Di sisi lain, dengan hukum perdata, Hukum Administrasi Negara menggunakan praktik yang ada dalam Hukum Perdata dalam penyelesaian sengketa Hukum Administrasi Negara⁵. Sebagai contoh, dalam hal eksekusi terhadap putusan pengadilan di PTUN terutama setelah adanya amandemen tahun 2004, yang menganut sistem eksekusi seperti yang terdapat di dalam hukum perdata.

³ Lintong O Siahaan, *Teori dan wajah PTUN setelah amandemen 2004*, (Jakarta, Percetakan Negara RI, 2009), hal 13

⁴ Paulus Lotulong, *Controle Juridictionell de L’Administration en indonese*, hal 30

⁵ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Center For Law And Good Governance Studies FH UI, 2007) hal 8

Putusan pengadilan yang dapat dieksekusi adalah putusan pengadilan tata usaha negara (PTUN) yang telah berkekuatan hukum tetap, yang berarti putusan hukum dalam lingkup peradilan tata usaha negara yang tidak bisa dilakukan upaya hukum lagi, baik putusan di PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) , PTTUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara), dan yang terakhir adalah putusan MA (Mahkamah Agung). Putusan PTUN yang menjadi masalah dalam eksekusinya biasanya adalah putusan yang mengabulkan gugatan atau memenangkan penggugat, dimana dalam perkara PTUN, yang menjadi tergugat adalah pihak pemerintah ataupun pejabat administrasi negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara⁶. Dengan dikabulkannya gugatan penggugat oleh hakim TUN berarti tidak membenarkan keputusan badan atau pejabat administrasi negara, baik seluruhnya atau sebagian. Sesuai dengan pasal 97 ayat 8 dan 9 Undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara, dalam hal gugatan dikabulkan maka badan atau pejabat administrasi negara berkewajiban untuk merubah, mencabut, atau mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang baru sesuai dengan amar putusan hakim tersebut dan gugatan penggugat.

Permasalahan yang masih hangat dapat dijumpai terkait dengan isu hukum mengenai ijin pembangunan Gereja Kristus Indonesia di Bogor, atau yang kita sering dengar dengan sebutan kasus GKI Yasmin. Dalam kasus ini, terjadi pelanggaran oleh kepala daerah tingkat kota, yakni Walikota Bogor dimana setelah kasus yang bergulir sampai tingkat Mahkamah Agung (MA) memenangkan pihak penggugat, yakni GKI Yasmin, namun walikota Bogor

⁶ W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, (Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, 2011), hal. 138

selaku pihak tergugat yang kalah tetap pada pendiriannya untuk tetap tidak memberikan izin pendiriang gereja tersebut.

Contoh yang telah diuraikan sebelumnya adalah sebuah gambaran bagaimana kepala daerah yang mewakili otoritas pemerintahan yang menyepelkan putusan Mahkamah Agung dalam ranah PTUN, yang isinya agar walikota Bogor harus mengeluarkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) bagi GKI (Gereja Kristus Indonesia) Yasmin. Dengan dikeluarkannya putusan tersebut, pemerintah yang dipimpin walikota tidak serta-merta melaksanakan putusan itu dengan sukarela sesuai dengan asas-asas AAUPB, maupun pasal 97 ayat 8 undang-undang nomor 9 tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara, bahkan cenderung menentang putusan tersebut dengan mengeluarkan SK(Surat Keputusan) baru yang isinya tidak mengeluarkan IMB bagi GKI Yasmin di tempat tersebut, dengan dalih bukti-bukti yang diajukan oleh GKI Yasmin dalam persidangan adalah palsu dan oleh karenanya tidak memenuhi unsur-unsur pendirian rumah ibadah seperti yang tertuang dalam surat keputusan bersama 2 menteri atau SKB 2 Menteri yang dikeluarkan oleh menteri agama, dan menteri dalam negeri⁷. Apapun alasan yang diutarakan oleh walikota Bogor, namun dalam hal pencarian fakta tersebut bukanlah kapasitas dari kepala daerah, melainkan itu adalah kapasitas dari lembaga peradilan, baik *judex facti* maupun *judex juri*⁸.

⁷ Sandro Gatra dan Glori Wadrianto, <http://nasional.kompas.com>, "Kasus GKI Yasmin", diakses pada tanggal 11 Februari 2012

⁸ *Judex Facti* adalah wewenang pengadilan khususnya pengadilan tingkat PN dan PT dalam penemuan fakta-fakta yang berdasarkan dari duduk perkara, sedangkan *Judex Iuris* adalah wewenang pengadilan tingkat akhir, yakni MA dalam pencarian atau interpretasi terhadap penerapan hukum dalam suatu perkara.

Pemerintah daerah maupun pemerintah pusat sebagai bagian dari lembaga eksekutif berdasarkan *trias politica*⁹ seharusnya menjadi panutan kepada masyarakat dalam hal mentaati hukum, karena putusan pengadilan merupakan hukum (yurisprudensi) yang mengisi kekosongan akan suatu hukum¹⁰, tidak bisa dipungkiri bahwa undang-undang selalu bersifat umum, abstrak dan selalu ketinggalan dibandingkan dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi di masyarakat sehingga hampir semua putusan PTUN mempergunakan AAUPB sebagai dasar untuk menguji keputusan pemerintah, kecuali apabila sudah diatur secara tegas dan dan jelas di dalam ketentuan perundang-undangannya.

Dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik / prinsip *good governance* juga, pihak pemerintah seharusnya melaksanakan putusan secara sukarela atau *self obedience*, hal ini tentunya juga akan menjadi contoh yang baik bagi rakyat dalam kehidupan bernegaranya, namun karena banyak faktor baik terkait sosial, ekonomi, politik dan diperparah kemungkinan adanya kepentingan pribadi yang menyebabkan pihak tergugat selaku pejabat tata usaha negara yang kalah dalam PTUN tidak mau menjalankan putusan ini. Penyebab nyatanya baik berupa tekanan dari kelompok tertentu apabila putusan tersebut tidak populer, dan tidak tertutup kemungkinan adanya persekongkolan yang melanggar hukum antara oknum pejabat pemerintah dengan oknum tertentu agar oknum pejabat itu memberikan keuntungan pribadi kepada pihaknya secara tidak "*fair*".

⁹ *Trias Politica* adalah teori pemisahan kekuasaan antara legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, sedangkan yudikatif sebagai penegak undang-undang.

¹⁰ Lintong O. Siahaan, *Op Cit*, hal. 61

Dalam konsep negara hukum, atau *rule of law*, sebenarnya negara itu harus memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyatnya, baik dengan asas legalitas maupun asas persamaan hukum, disamping itu guna memberikan kepastian hukum dan dalam rangka penegakkan hukum yang adil maka hukum memiliki senjata yang dinamakan sanksi. Sanksi merupakan esensi hukum dan ciri khas hukum agar dapat dipatuhi dan ditegakkan serta dibedakan antara norma. Sedangkan terkait sanksi dalam praktik acara PTUN belum banyak dilaksanakan, bahkan cenderung terdapat pengingkaran, sehingga pernah dikemukakan oleh seorang Hakim Agung bernama Supandi, bahwa praktik peradilan PTUN ibarat “macan ompong”. Setelah ia menulis disertasi dan melakukan penelitian di Pengadilan Tata Usaha Medan, putusan PTUN yang dilaksanakan oleh tergugat di wilayah tersebut hanya sekitar 30persen¹¹.

Sebenarnya terdapat banyak konsep tentang sanksi yang diajukan para ahli hukum tata negara di berbagai negara agar putusan PTUN ini dapat dijalankan secara paksa atau imperatif, seperti yang mirip terdapat dalam peradilan perdata pada umumnya, diantaranya yaitu : konsep penerapan uang paksa dari Prancis yang diajukan kepada pengadilan oleh pemenang perkara, bilamana putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh pihak pemerintah. Selain itu terdapat konsep kontrol oleh atasan yang diajukan oleh Prancis juga, dimana sektor pemerintahan yang memiliki *records* buruk akan diberikan sanksi administratif oleh atasan, konsep lainnya yakni dengan memberitakan di media massa agar pihak yang

¹¹ Supandi, <http://www.supandi-supandi.blogspot.com>, “Ganti Rugi Akibat Tindakan Pejabat”, diakses pada tanggal 25 Maret 2012

menjadi pejabat tersebut malu dan diharapkan segera melaksanakan putusan pengadilan tersebut¹².

Agar memenuhi asas peradilan yang cepat, serta efisien baiknya diusung konsep baru, yakni konsep eksekusi dijalankan pada tahap keluarnya putusan penundaan oleh pengadilan, karena harus disadari bahwa suatu kasus yang sedang diadili pengadilan untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap memerlukan waktu yang panjang, bahkan bisa sampai bertahun-tahun, apabila pihak penggugat harus menunggu sampai selama itu, maka hal ini akan membuat penggugat yang umumnya adalah masyarakat tidak percaya terhadap lembaga pengadilan dan lebih jauhnya tidak memilih PTUN sebagai ajang pencari keadilan, karena proses yang lama ini salah satunya. Selain itu, perlu diingat bahwa masa jabatan pejabat kepala daerah hanya 5(lima) tahun, hal yang sangat mungkin, yakni apabila telah keluar putusan yang telah *inkracht* tersebut, kepala daerah yang menjadi tergugat tersebut telah diganti dengan kepala daerah yang baru sehingga putusan tersebut tidak dapat efektif.

Banyak terdapat kendala teknis lain dalam pelaksanaan eksekusi terhadap putusan PTUN yang telah *inkracht* namaun tidak dijalankan ini, seperti tidak dijelaskan bagaimana proses eksekusi, apakah disamakan seperti dalam proses perdata ataupun siapa yang harus membayarkan uang paksa tersebut apakah dana pribadi dari pejabat terkait, ataupun dana dari institusi pemerintah yang dipimpinnya padahal di dalam undang-undang nomor 9 tahun 2004 dalam pasal 116 ayat 4 disebutkan dengan tegas tentang uang paksa ini.

¹² Lintong O. Siahaan, *Op Cit*, hal 126

Upaya paksa yang berupa uang paksa tersebut sebenarnya akan lebih efektif apabila menggunakan uang pribadi pejabat tersebut, hal ini bertujuan agar pejabat tersebut akan merasa dirugikan dan segera mungkin melaksanakan putusan PTUN dan bukan malah mengulur-ngulur dalam pelaksanaan putusan tersebut. Selain itu, hal ini bertujuan untuk menghilangkan sikap pejabat yang menganggap kesalahan pribadi yang dilakukannya menjadi kesalahan jabatannya, sehingga dia merasa didukung oleh jabatan dan dana pemerintah dalam anggaran departemen yang dipimpinnya.

Memasuki ranah normatif dalam peradilan tata usaha negara Indonesia, ketentuan tentang upaya paksa sebagaimana yang telah diuraikan di atas sebenarnya telah ada dan diatur dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu berbunyi *"..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"*. Upaya paksa sebagaimana dimaksud memang baru dimasukkan ke dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, karena pada undang-undang PTUN yang lama, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak terdapat satu pasal pun yang menyebutkan tentang upaya paksa ini. Sebelum kita mengetahui dan membahas lebih jauh tentang eksekusi setelah amandemen undang-undang nomor 5 tahun 1986, dapat disimpulkan bahwa sifat eksekusi sebelum amandemen 2004, hanya ada 2 macam, yakni :

1. *Volunteer* / sukarela : Dalam pelaksanaan putusan PTUN tidak ada upaya paksa, yakni mengharapkan para pejabat tersebut melaksanakan asas kepatuhan hukum dalam prinsip *good governance* atau asas umum pemerintahan yang baik.
2. *Hierarchique* / berjenjang : Penggugat mengirimkan surat secara berjenjang kepada atasan dari pejabat tersebut, contohnya : Apabila menteri tidak menjalankan putusan tersebut, maka dapat mengirimkan surat kepada presiden selaku atasan langsung dari menteri dalam kabinetnya.

Eksekusi ini juga lebih dipengaruhi oleh asas *self respect* / *self obedience*, karena kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, tanpa ada kewenangan menjatuhkan sanksi oleh Pengadilan. Setelah dilakukan amandemen tahun 2004 inilah, proses pelaksanaan putusan lebih memperlihatkan dipergunakan sistem *fixed execution*, yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui instrumen pemaksa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan¹³.

Mengingat selain kasus ini masih hangat diperbincangkan oleh masyarakat, serta belum banyaknya penelitian hukum sebelumnya yang membahas tentang masalah ini maka penulis tertarik untuk meneliti isu hukum tentang upaya paksa dalam putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap

¹³ W. Riawan Tjandra, *Op Cit*, hal 78

ini, sehingga diharapkan apa yang terdapat dalam penelitian ini dapat dimanfaatkan baik dalam ranah akademis maupun praktis. Penulis juga mengharapkan agar penelitian ini dapat menjadi sebuah *entry point* / pintu gerbang bagi penelitian-penelitian hukum lainnya yang terkait dengan masalah hukum yang sejenis atau berhubungan. Berdasarkan latar belakang permasalahan yang diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini hal yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini, bukan terkait pendirian rumah ibadah, namun penulis akan membahas tentang penggunaan sistem uang paksa bagi penentang pelaksanaan putusan PTUN yang telah *inkracht*. Oleh karena itu, judul dalam penelitian ini yang diangkat oleh penulis adalah **“Aspek Hukum Sistem Uang paksa Bagi Penentang Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan, dapat kiranya dirumuskan beberapa permasalahan, yaitu :

1. Mengapa putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap atau *inkracht* tidak dijalankan oleh oknum pejabat pemerintahan selaku pihak yang dikalahkan dalam sengketa administrasi tersebut?
2. Bagaimana fungsi upaya paksa berupa upaya paksa yang diterapkan dalam pelaksanaan putusan PTUN dapat menjadi pendorong yang membuat putusan tersebut dijalankan oleh semua pihak dalam sengketa TUN?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam skripsi yang ditulis oleh penulis yang berjudul “Aspek Hukum Sistem Uang paksa Bagi Penentang Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap” ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menelusuri sebab banyaknya putusan PTUN yang telah *inkracht* banyak ditentang atau tidak dijalankan oleh pihak pemerintah yang menjadi pihak yang kalah.
2. Untuk menganalisis dan menelusuri fungsi upaya paksa berupa uang paksa atau *dwangsom* yang diterapkan dalam pelaksanaan putusan PTUN dapat menjadi dorongan yang membuat putusan tersebut dijalankan oleh semua pihak dalam sengketa TUN tersebut dijalankan oleh semua pihak dalam sengketa TUN.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi prasarjana ini secara substansial dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yakni manfaat secara teoritis atau akademis, dan manfaat praktis. Hal ini sejalan juga dengan prinsip penelitian hukum, yakni dapat digunakan atau diaplikasikan dalam rangka penelitian hukum berikutnya, maupun dalam rangka penerapannya, karena sekecil apapun penelitian hukum dilakukan, harus berguna atau bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum itu sendiri. Berikut penjabaran manfaat penelitian hukum ini.

1.4.1 Segi Akademis

Manfaat teoritis dalam penulisan skripsi yang penulis lakukan adalah agar dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, pada umumnya ilmu hukum dan pada khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan hukum acara peradilan tata usaha negara berkaitan dengan eksekusi atau pelaksanaan putusan dari sengketa TUN. Penulisan skripsi ini juga diharapkan memberikan sumbangsih, ataupun referensi bagi setiap orang untuk membuka wawasannya terkait penegakkan hukum dalam ranah peradilan tata usaha negara.

1.4.2 Segi Praktik

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi pembuat kebijakan, praktisi hukum, penegak hukum, maupun masyarakat luas mengenai upaya paksa khususnya bagi putusan PTUN yang enggan dijalankan oleh pemerintah. Jika fungsi upaya paksa sudah diatur dengan baik dalam undang-undang, maka penelitian ini akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang yang berperkara di PTUN, dengan adanya kepastian hukum, maka konsep negara yang adil dan *rule of law* dapat ditegakkan.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibuat dalam penelitian ini bertujuan untuk memudahkan pembaca mengikuti pembahasan materi skripsi ini, penulis akan menguraikan secara singkat bab demi bab guna memberikan gambaran yang lebih jelas terhadap arah pembahasan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini akan dibahas mengenai latar belakang mengapa penulis memilih judul penelitian ini, lalu dimulai dengan masuk ke dalam permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini akan dibahas tinjauan umum mengenai teori pembentukan PTUN, pengaturan hukum acara peradilan tata usaha negara di Indonesia, sengketa TUN, jenis putusan dalam PTUN, konsep teori upaya paksa, pelaksanaan upaya paksa tersebut, regulasi yang mengaturnya berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang No 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Serta terdapat pula pengertian-pengertian dari berbagai istilah yang dipakai dalam penulisan penelitian hukum ini yang bersumber baik dari buku-buku, jurnal-jurnal, artikel-artikel hingga kepada bahan ajaran perkuliahan yang termasuk dalam bahan-bahan hukum dan bahan non hukum.

BAB III Metode Penelitian

Dalam bab ini akan dibahas tentang metode penelitian, jenis penelitian, prosedur pengumpulan bahan penelitian hukum, pendekatan yang digunakan, sifat analisis kualitatif, hambatan penelitian dan penanggulangannya.

BAB IV Hasil Dan Analisis

Pada BAB IV akan membahas mengenai hasil penelitian dan juga analisis dari penulis mengenai tidak dijalankannya putusan pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap oleh oknum pejabat eksekutif serta menganalisis fungsi dari upaya paksa berupa uang paksa agar putusan tersebut dapat dijalankan oleh oknum pejabat.

BAB V Kesimpulan Dan Saran

Pada BAB V ini akan disampaikan kesimpulan berdasarkan hasil dan pemikiran dan penelitian penulis terhadap rumusan masalah serta pemberian saran dan kesimpulan yang berupa suatu preskripsi hukum untuk pemenuhan manfaat penelitian hukum normatif dalam bidang akademis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi objek penelitian ini.