

PROSPEK OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA DALAM RANGKA MEMPERKUAT PELAKSANAAN EKSEKUSI PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Enrico Simanjuntak

Pengadilan Tata Usaha Negara Serang
Jl. Tubagus Suwandi, Nomor 2 E, F, G Ciracas, Serang
enrico_simanjuntak@yahoo.com

Abstrak

Posisi dan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) masih belum optimal sebagaimana ditandai banyaknya putusan yang diabaikan. Mengacu kepada pendekatan sistem hukum, dimana antara PERATUN dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sama-sama bertujuan untuk mendorong terwujudnya *good governance* serta menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan hukum publik administrasi pemerintahan, maka ORI sangat memungkinkan untuk diserahkan tugas dan tanggung jawab sebagai eksekutor independen putusan PERATUN. Dalam pada itu, ORI perlu diberi kewenangan untuk mendorong, mengawasi dan menjatuhkan sanksi terhadap pihak Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PERATUN maupun terhadap pihak lain yang menghalang-halangi pelaksanaan putusan PERATUN.

Kata Kunci : Peradilan Tata Usaha Negara, Ombudsman Republik Indonesia, Eksekutor Independen

Abstract

The position and function of Administrative Court so weak that the verdict is much neglected. Referring to the approach of the legal system, where the Administrative Court and Ombudsmen of Republic of Indonesia (ORI) equally aims to promote good governance and ensure the legal protection of the public from the actions of public administration law, the ORI is possible to be handed the duties and responsibilities as independent executor PERATUN decision. In the meantime, the Ombudsmen should be given the authority to promote, supervise and impose sanctions against the defendant who is not willing to implement the decision PERATUN or against other parties who obstruct the implementation of the decision PERATUN.

Keywords : *Administrative Court, Ombudsmen of the Republic of Indonesia, Independent Executor.*

A. Pendahuluan

Berdasarkan fase sejarah, sistem dan mekanisme pelaksanaan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dapat dibagi ke dalam tiga fase periodisasi yaitu : *fase pertama*, periode tahun 1996 s/d tahun 2004 dengan sistem pelaksanaan eksekusi secara sukarela dan dengan pengawasan eksekusi secara hirarkhi jabatan yang dilakukan oleh atasan tergugat dan oleh Presiden RI. *Fase kedua*, tahun 2004 s/d tahun 2009 : dimungkinkannya upaya paksa dalam pelaksanaan eksekusi putusan berupa pengenaan uang paksa dan/atau sanksi administratif serta pengumuman di media massa. *Fase ketiga*, tahun 2009 s/d sekarang : selain penerapan upaya paksa dan pengumuman melalui media massa juga diikuti dengan pelaporan kepada Presiden RI selaku pelaksana pemerintahan tertinggi dan kepada DPR dalam rangka pengawasan politik.

Dalam ketiga fase periodisasi tersebut, kepatuhan Badan/Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan baik melalui upaya paksa, apalagi secara sukarela, masih memprihatinkan dan belum mencerminkan ketaatan para Badan/Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana mestinya. Beberapa kali perubahan terhadap UU PERATUN yang sudah dilakukan belum mampu memberikan upaya maksimal dalam pelaksanaan putusan PERATUN, bahkan mekanisme eksekusi yang ditempuh terkesan mengambang dan tidak ada penyelesaian akhir.⁹⁷ Salah satu faktor penyebab mengapa kepatuhan Badan/Pejabat TUN melaksanakan putusan PERATUN masih terbilang rendah adalah disebabkan ketidakjelasan norma hukum yang menjamin kepastian pelaksanaan eksekusi putusan PERATUN itu sendiri. Ketidakjelasan tersebut menyangkut institusi mana yang berwenang menetapkan sanksi administratif maupun uang paksa serta bagaimana kriteria hukum penerapan kedua jenis upaya paksa tersebut terhadap Badan/Pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan PERATUN. Artinya, tidak terdapat lembaga eksekutor yang secara khusus dibentuk untuk mengawal dan memastikan pelaksanaan eksekusi. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, Dr. Supandi, S.H., M.Hum⁹⁸ menyatakan bahwa apabila Tergugat atau Badan/Pejabat TUN tidak melaksanakan putusan PERATUN sesuai dengan ketentuan pasal 116 UU. PERATUN, maka Pejabat yang bersangkutan telah melanggar kewajiban jabatannya atau telah melawan perintah jabatannya. Lebih lanjut dikemukakan seharusnya posisi eksekutor tidak diserahkan kepada Tergugat oleh karena belum adanya budaya kepatuhan hukum dari Tergugat/Badan atau Pejabat TUN untuk melaksanakan eksekusi secara sukarela.

Di tengah keterbatasan sarana hukum positif (*ius constitutum*) untuk mengoptimalkan pelaksanaan eksekusi putusan PERATUN, melalui pendekatan sistem hukum (*system approach*) dalam rangka pengembangan hukum ke depan (*ius constituendum*), para pembuat kebijakan peraturan perundang-undangan maupun badan peradilan sendiri diharapkan lebih mendayagunakan inovasi hukum untuk mewujudkan penegakan hukum di bidang hukum administrasi dan meningkatkan kualitas perlindungan hukum (*legal protection*) bagi para pencari keadilan (*justice seekers*). Terlebih lagi, di era demokratisasi seperti sekarang dengan makin menguatnya kesadaran hukum dan hak asasi manusia berbagai komponen bangsa dan negara, maka semakin disadari bahwa setiap institusi negara harus lebih meningkatkan kerjasama dan sinergi guna mengawal tujuan bernegara dan berbangsa. Dalam hal ini, semakin dibutuhkan penanggulangan berbagai masalah hukum nasional dengan memakai pola pendekatan sistem (*system approach*). Sejalan dengan itu, maka pendekatan sistem merupakan salah satu tawaran alternatif guna membenahi permasalahan sistem penegakan hukum oleh PERATUN yakni dengan mendorong bagaimana penguatan pelaksanaan eksekusi putusan PERATUN. Dalam hal ini, berbagai instrumen dan kelembagaan yang dimaksudkan mendukung perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) harus disenergikan dan lebih dipererat kerjasama kelembagaannya. Dengan pendekatan ini, paradigma membentuk lembaga baru yang senantiasa diikuti dengan pembuatan peraturan-peraturan baru (*rules approach* dan *agencies aproach*) sebagai pijakan hukum lembaga baru tersebut yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagaimana cenderung diterapkan dalam pola kebijakan politik hukum pasca reformasi dalam sistem hukum nasional sudah selayaknya mulai ditinggalkan mengingat pendekatan seperti itu dari segi anggaran justru sangat menguras keuangan negara serta sering menimbulkan tumpang tindih peraturan maupun lembaga untuk mengatasi permasalahan tertentu. Pembangunan hukum selama ini terlampaui bertumpu kepada *rules approach* dan *agencies aproach* namun hasilnya masih menunjukkan bahwa negara hukum masih lemah (*the weak rule of law*) karena belum mampu mendatangkan keadilan. Banyaknya peraturan dan lembaga negara tidak menyelesaikan masalah.

⁹⁷ Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Laporan Penelitian, Jakarta, 2010. Hlm.79.

⁹⁸ Supandi, *Filosofi Lembaga-Lembaga Hukum Penting Dalam Hukum Acara Peradilan TUN*. Makalah tidak diterbitkan.

Sebaliknya, pendekatan sistem lebih mengacu kepada bagaimana optimalisasi infrastruktur hukum yang sudah ada guna lebih diberdayakan dan disinergikan dalam rangka mewujudkan visi dan misi masing-masing lembaga dan kemudian diseleraskan dengan cita-cita kemerdekaan yang salah satunya mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Patut dicatat bahwa tidak akan ada suatu lembaga hukum (sub-sistem infrastruktur hukum) mampu bekerja sendiri secara soliter tanpa melibatkan dukungan dan sinergi lembaga lain. Lembaga-lembaga hukum (maupun non hukum) sebagai bagian dari sub-sistem dalam infrastruktur hukum tersebut memiliki inter-relasi atau keterkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Dalam paradigma seperti inilah, keberadaan atau eksistensi lembaga negara seperti Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dapat dijadikan sebagai mitra strategis untuk mendorong kepatuhan hukum pemerintahan terhadap pelaksanaan putusan PERATUN dalam rangka perwujudan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Hal itu sesuai dengan kewenangan ORI yang antara lain adalah untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih di pusat dan daerah serta mengawal optimalisasi pelayanan publik. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam tataran sistemik hukum, peranan dan fungsi ORI dapat ditingkatkan menjadi eksekutor atau lembaga independen pelaksana eksekusi putusan PERATUN. Dasar pertimbangannya adalah dari segi teknis hukum terdapat ganjalan yang bersumber dari dogmatik hukum yang menyatakan Hakim tidak dapat duduk di kursi pemerintah. Dalam pandangan ini, dipahami bahwa apabila hakim atau PERATUN menerapkan secara langsung upaya paksa seperti membebankan sanksi administratif kepada Tergugat yang dituangkan dalam amar putusan, guna menjamin pelaksanaan putusan, maka tindakan ini dianggap bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*)⁹⁹. Oleh karena, dalam tradisi dan pemahaman hukum yang diterima umum seperti sekarang yang menyatakan hakim PERATUN tidak berwenang menjatuhkan upaya paksa dalam amar putusan kepada Tergugat, maka dengan demikian dibutuhkan pihak atau lembaga yang berwenang untuk melaksanakan upaya paksa terhadap Pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan. Diantara berbagai lembaga negara, fungsi dan tugas ORI paling memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi PERATUN sebagai lembaga kontrol yuridis terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan apabila ORI diberikan kewenangan upaya paksa terhadap Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan. Dalam hal tersebut, independensi ORI sebagai lembaga negara yang tidak memiliki hubungan organik yang bersifat struktural dan hierarkis dengan lembaga negara atau lembaga lain menjamin ORI akan terbebas dari konflik kepentingan (*conflict of interest*) dengan PERATUN. Artinya, apabila menyerahkan fungsi eksekutor PERATUN misalnya kepada Mendagri atau Menpan RB, dimana kedua lembaga ini berada dibawah hirarki lembaga Kepresidenan, maka dapat dipastikan fungsi eksekutor akan rentan mengalami konflik kepentingan baik secara horisontal maupun vertikal, bagaimana Menpan RB atau Mendagri mampu menjadi eksekutor putusan PERATUN manakala Presiden tidak bersedia melaksanakan putusan PERATUN ? Lalu bagaimana pula kedua Kementerian tersebut mampu menjangkau lembaga-lembaga independen negara (*state auxiliary organs*) seperti KPU, KPK, KY, KPPU dsb yang sama sekali tidak memiliki hubungan organik dengan kedua kementerian tersebut manakala lembaga-lembaga negara independen tersebut berkedudukan sebagai Tergugat dalam suatu sengketa TUN. Belum lagi apabila dikaji secara empiris dan hipotetis bahwa Menpan/RB atau Mendagri sering didudukkan sebagai pihak Tergugat dalam sengketa TUN, sehingga potensi konflik kepentingan akan semakin besar apabila lembaga-lembaga tersebut berposisi sebagai eksekutor putusan PERATUN.

⁹⁹ Sebagaimana tercermin dalam yurisprudensi Mahkamah Agung RI No. 136 K/TUN/2003 Tanggal 15 Oktober 2003. Pokok pertimbangan yurisprudensi tersebut adalah PERATUN tidak berwenang untuk menentukan bentuk jenis hukuman disiplin terhadap PNS, melainkan kewenangan tersebut sepenuhnya berada pada Pejabat TUN.

B. Permasalahan

Berdasarkan masalah tersebut di atas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian dalam makalah ini adalah :

1. Bagaimana aspek pelaksanaan putusan PERATUN mampu mencerminkan kepatuhan hukum para aparaturnya?
2. Bagaimana mekanisme hukum dalam sistem hukum yang ada dalam menjamin pelaksanaan eksekusi putusan PERATUN?
3. Bagaimana prospek hukum pelaksanaan fungsi eksekutor putusan PERATUN oleh Ombudsman RI ditinjau dari sistem hukum yang berlaku?

C. Pembahasan

1) Pelaksanaan Putusan Pengadilan Sebagai Cermin Keberhasilan Penegakan Hukum.

Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Hukum tidak dapat dikatakan lagi sebagai hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai suatu yang harus dilaksanakan¹⁰⁰. Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri-sendiri janji-janji, larangan, perintah yang terkandung dalam peraturan, keputusan dan putusan pengadilan (*vonnis*). Oleh karena itu, untuk mewujudkan norma-norma hukum ke dalam kenyataan dibutuhkan penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan pusat dari seluruh "*aktivitas kehidupan*" hukum yang dimulai dari perencanaan hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum dan evaluasi hukum. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan interaksi antara berbagai perilaku manusia yang mewakili kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam bingkai aturan yang telah disepakati bersama. Oleh karena itu, penegakan hukum tidak dapat semata-mata dianggap sebagai proses menerapkan hukum sebagaimana pendapat kaum legalistik-formalis¹⁰¹.

Keadaan penegakan hukum di Indonesia sulit dilihat secara sederhana, berbagai aspek sosial politik yang sifatnya saling mempengaruhi ikut menambah kompleksitas pengamatan efektifitas penegakan hukum. Faktor-faktor lain yang tak bisa dipisahkan dalam memahami efektifitas hukum di masyarakat adalah seperti kondisi demografi yakni jumlah penduduk yang terbesar keempat di dunia, bentang geografis yang luas dan beragam, heterogenitas suku dan budaya, transisi masyarakat agraris menuju masyarakat industri Modern, sehingga dalam proses pergulatan Bangsa Indonesia untuk menegakan hukum dan demokrasi, akibatnya tantangan dan kendala yang dihadapi memang tidaklah selalu sederhana. Kondisi terkini penegakan hukum Indonesia tidak bisa juga dipisahkan dari akumulasi persoalan yang selama ini kait mengkait satu sama lain, namun perlahan tapi pasti terus diperjuangkan agar ditemukan jalan keluarnya.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum adalah : *Pertama*, faktor hukumnya sendiri dalam hal ini dibatasi pada Undang-Undang. Dalam hal ini, pendapat Prof. Muchsan, sebagaimana dikutip W. Riawan Tjandra¹⁰², menyebutkan bahwa pengaturan pasal 116 ayat (4) UU. PERATUN termasuk peraturan perundangan-undangan yang tidak tuntas mengatur permasalahannya, karena adanya *delegatie van wetgeving* yang menyerahkan wewenang regulasi dari parlemen kepada eksekutif. Akibatnya, sebagaimana dikonfirmasi oleh pernyataan Pokja TUN (Kelompok Kerja TUN) MARI tertanggal 5 Nopember 2007 yang antara lain menyatakan pembayaran uang paksa dan saksi administratif belum dapat diterapkan karena menunggu tata cara

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Cetakan II, Yogyakarta, 201. Hal.1

¹⁰¹ Zudan Arif Fakrulloh, *Penegakan Hukum Sebagai Peluang Menciptakan keadilan*, Jurnal Hukum Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005. Hal. 22–34.

¹⁰² Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009. Hal. 231.

pelaksanaannya yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan ataupun peraturan yang terkait dalam hal tersebut. Kecuali pengumuman Pejabat media massa cetak setempat sudah dapat dilaksanakan dengan mengacu kepada JUKLAK MARI No. 2/2005.¹⁰³

Kedua, faktor Penegak Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menegakkan hukum. Penegak Hukum adalah manusia biasa yang punya keterbatasan-keterbatasan kodrati dan duniawi, apalagi iman dan taqwanya minim, apabila dihadapkan pada keadaan yang tidak pasti dan di lingkungan masyarakat yang keadaan sosial dan ekonominya serba dalam keterbatasan, kemudian dipengaruhi oleh orang atau kelompok orang yang mempunyai tetapi karakternya hedonistis, dan mau enaknya dan menangnya sendiri, patut diduga akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya dalam penegakan hukum. *Ketiga*, faktor saran dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Walaupun saran-saran yang telah diberikan oleh para pengamat hukum, praktisi hukum, para ahli hukum dan masyarakat hukum, dengan fasilitas yang cukup tersedia, akan tetapi kalau keadaan seperti pada butir 2 tersebut di atas, sudah dapat dipastikan tidak akan efektif pengaruhnya. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Masyarakat Indonesia yang keadaan sosial dan ekonominya masih serba kekurangan dan struktur masyarakat Indonesia adalah paternalistik, di mana keteladanan pimpinan, tokoh masyarakat, pendidik dan figur-figur yang berpengaruh di masyarakat sangat dipanuti, namun kenyataannya panutan-panutan masyarakat itu banyak yang melakukan tindakan yang tidak terpuji bahkan melanggar hukum, baik karena faktor keterpaksaan maupun memang karakter seseorang, sehingga masyarakatnya akan mengikuti saja perilaku panutannya itu sangat merugikan dalam penegakan hukum. *Kelima*, faktor kebudayaan, sebagai hasil karya, cipta, rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Budaya dimaksud adalah budaya hukum yang berupa disiplin dan sadar hukum, patuh dan taat terhadap hukum, kenyataannya masyarakat Indonesia budaya hukumnya masih terpengaruh oleh formalisme, artinya antara kaedah hukum yang tertulis sangat berbeda dengan tindak pelaksanaannya, atau belum seperti yang diidam-idamkan oleh cita-cita dalam UUD 1945.¹⁰⁴

Uraian di atas, dimaksudkan untuk menunjukan bahwa permasalahan eksekusi adalah salah satu bagian penting dari penegakan dan kepatuhan hukum. Tentu saja, kepatuhan terhadap hukum semestinya tidak semata-mata didasari oleh adanya upaya paksa yang dilakukan oleh aparaturnya Pengadilan dengan meminta bantuan alat-alat negara. Kepatuhan hukum juga diperlukan dalam arti bagaimana para pihak yang terkait atau diminta dalam suatu proses peradilan untuk dapat mengikuti jalannya proses peradilan dengan baik. Permasalahan eksekusi adalah salah satu simpul masalah kepatuhan hukum. Untuk menegakan hukum juga sangat ditentukan oleh kepatuhan hukum pihak yang terkait. Indikator kepatuhan hukum para pihak dalam proses persidangan sebenarnya tidak dapat dilihat semata-mata apakah pihak Tergugat menaati pelaksanaan eksekusi secara sukarela atau tidak, namun lebih kompleks daripada itu adalah bagaimana para pihak yang terlibat dalam proses persidangan atau yang terkait dengan pelaksanaan jalannya proses peradilan mampu menaati dan

¹⁰³ Peraturan pelaksana dari ketentuan pasal 116 ayat (4) UU PERATUN sangat diperlukan mengingat norma tersebut mengandung ketidakjelasan pejabat mana yang berwenang menerapkan sanksi administrasi kepada Pejabat TUN (Tergugat) apabila yang bersangkutan tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan. Pentingnya dasar kewenangan penerapan sanksi administrasi seperti tersebut di atas, sangat besar artinya dalam mengoreksi penerapan sanksi administrasi yang ditentukan dalam Pasal 116 ayat (4) tersebut, karena dalam ketentuan itu tidak terdapat dasar kewenangan yang jelas mengenai penerapan sanksi administratif. Keadaan norma hukum seperti itu menunjukkan adanya kekosongan hukum (*open systeem van het recht*). Hal itu menimbulkan persoalan hukum apakah Ketua Pengadilan dapat memerintahkan pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif. Selanjutnya apakah dimungkinkan Hakim/Ketua Pengadilan untuk menyebut secara tegas jenis sanksi administratif yang ditujukan kepada Badan/Pejabat TUN. Arifin Marpaung, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Paksa*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2010. Hal. 30.

¹⁰⁴ Bagir Manan, *Penegakan Hukum Sebagai Unsur System Hukum*, Bogor, 17 Desember 1997, Hal. 23-25.

mengikuti tahapan atau proses persidangan dengan baik dan benar. Praktek persidangan selama ini sering menunjukkan ketidakpatuhan para pihak untuk mengikuti proses persidangan, baik secara sukarela maupun secara imperatif.

Tujuan pihak-pihak yang berperkara adalah menyelesaikan perkara mereka secara tuntas dengan putusan pengadilan disertai pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan tersebut. Baik dalam perkara perdata maupun dalam perkara TUN, problematik pelaksanaan/eksekusi putusan pengadilan terjadi manakala pihak yang kalah atau pihak Tergugat dalam sengketa TUN tidak melaksanakan secara sukarela isi amar putusan pengadilan. Apabila putusan pengadilan dilaksanakan secara sukarela oleh pihak yang dikalahkan maka tidak diperlukan upaya paksa berupa eksekusi putusan pengadilan tersebut. Apabila putusan perdata tidak dilaksanakan secara sukarela maka tersedia mekanisme hukum yang memberikan jaminan dengan bantuan alat negara untuk memaksakan isi putusan perdata tersebut untuk dilaksanakan. Dalam kerangka perdata, eksekusi pada dasarnya mengandung makna pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak lain di luar para pihak yang bersengketa. Eksekusi atau pelaksanaan putusan yang menurut Prof. Supomo (dalam Hukum Acara Perdata) diartikan sebagai aturan tentang cara dan syarat-syarat yang dipakai oleh alat-alat negara, guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi substansi putusan dalam waktu yang ditentukan. Pendapat Prof. Supomo di atas menunjukkan adanya fungsi pembantuan dari aparat negara, untuk melaksanakan isi putusan tersebut manakala terjadinya pembangkangan pihak terhukum atas isi putusan. Kondisi demikian menunjukkan bahwa keberhasilan dari pelaksanaan putusan, harus mendapatkan dukungan dari aparat (alat negara) sebagai *determinant factor* sehingga penekanan-nya lebih ke pertanggungjawaban hukum. Hal ini mengandung arti, hukum dengan segenap instrumen pemaksanya, yang akan memaksa seseorang untuk melakukan isi putusan tersebut.

2) Mekanisme Pelaksanaan Putusan PERATUN Berdasarkan Ketentuan Pasal 116 UU PERATUN.

Pelaksanaan putusan yang telah memperoleh hukum tetap diawali dengan Ketua PTUN/PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama membuat penetapan berisi perintah kepada Panitera agar mengirimkan salinan putusan kepada para pihak dengan surat tercatat selambat-lambatnya dalam waktu 14 (*empat belas*) hari kerja dihitung sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap; Panitera Pengadilan mengirimkan salinan putusan Pengadilan tersebut kepada para pihak. Pengiriman dilaksanakan oleh Juru Sita atas nama Panitera. Setelah 2 (*dua*) bulan salinan putusan Pengadilan dikirimkan kepada Tergugat, dan ternyata Tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a UU. PERATUN yaitu tidak mencabut KTUN yang bersangkutan, maka Ketua Pengadilan membuat surat yang menyatakan KTUN yang telah dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum berlaku. Surat tersebut dikirimkan kepada para pihak oleh Panitera Pengadilan dengan surat tercatat, yang pelaksanaan pengirimannya dilakukan oleh Juru Sita Pengadilan.

Dalam hal Tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, yaitu pencabutan KTUN dan menerbitkan KTUN yang baru, atau penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3, kemudian setelah 3 (*tiga*) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, Penggugat mengajukan permohonan agar Ketua PTUN/PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksanakan putusan Pengadilan.¹⁰⁵ Selanjutnya, dalam hal Tergugat setelah diperintahkan untuk

¹⁰⁵ Menurut Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar ketentuan ayat (2) pasal 116 tersebut merupakan sebuah kontradiksi dari semangat UU PERATUN. Karena setelah ditempuh waktu yang cukup panjang dan proses

melaksanakan putusan ternyata tetap tidak bersedia melaksanakannya, maka terhadap Pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, serta diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera Pengadilan.

Apabila eksekusi yang menyangkut Kepegawaian sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 ayat (11) UU. PERATUN, maupun eksekusi selain yang menyangkut kepegawaian yang tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan akibat berubahnya keadaan setelah putusan dijatuhkan, maka Tergugat wajib memberitahukan kepada Ketua Pengadilan dan Penggugat. Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan bahwa eksekusi tidak dapat dilaksanakan (non eksekutabel), dan memberitahukannya kepada Pemohon dan Termohon eksekusi sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (1) UU. PERATUN. Dalam waktu 30 (*tiga puluh*) hari setelah menerima pemberitahuan, pemohon eksekusi dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar terhadap termohon eksekusi dibebankan kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkannya¹⁰⁶.

3) Prospek Hukum Pelaksanaan Fungsi Eksekutor Putusan PERATUN Oleh Ombudsman RI

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan persoalan ketidakjelasan kriteria penerapan uang paksa dan sanksi administratif lebih dalam Pasal 116 ayat (4) UU PERATUN yang secara juridis formal menjadi landasan hukum penerapan uang paksa dan sanksi administratif, dimana pasal tersebut belum dapat menjawab bagaimana kriteria penerapan upaya paksa, yakni yang terkait dengan pejabat yang mengenakan upaya paksa, pihak yang menanggung beban uang paksa, serta jenis sanksi administratif yang akan dikenakan kepada pejabat TUN manakala ia tidak melaksanakan putusan PERATUN. Ketidakjelasan lembaga mana yang berwenang menerapkan upaya paksa berupa sanksi

peradilan yang relatif berbelit-belit, bahkan setelah dijatuhkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, ternyata implementasi putusan tetap tidak bisa dilakukan dengan segera. Problemnya menurut kedua pakar hukum tersebut adalah Penggugat harus menunggu tengat waktu 3 (*tiga*) bulan untuk dapat mengajukan permohonan pada Ketua PTUN. Disamping itu, pengajuan permohonan itu sendiri dalam tataran praktek menyisakan ruang potensi tidak digubrisnya permohonan yang diajukan. Selain kontradiksi dengan semangat pembentukan UU PERATUN, ketentuan ketentuan ayat (2) pasal 116 tersebut dapat dikatakan kurang relevan dengan asas-asas peradilan yang dianut dalam UU Kekuasaan Kehakiman yaitu asas peradilan yang "*Sederhana, cepat dan biaya ringan*". Kondisi yang sama dapat dilihat dari ketentuan pasal 8 Perma No. 1 Tahun 2011 yang mengatur apabila dalam 90 hari setelah putusan Hak Uji Materi oleh Mahkamah Agung disampaikan namun belum juga dicabut oleh Badan/Pejabat TUN ybs, maka peraturan yang dibatalkan tersebut, tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, *Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 19, Nomor 3, Oktober 2007.

¹⁰⁶ Ketua Pengadilan selanjutnya memerintahkan Panitera agar memanggil kedua belah pihak untuk mengupayakan tercapainya kesepakatan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada Tergugat. Apabila upaya untuk mencapai kesepakatan tidak berhasil, maka Ketua Pengadilan dengan Penetapan disertai pertimbangan yang cukup menentukan jumlah uang atau kompensasi lain yang dimaksud. Penetapan Ketua Pengadilan tentang jumlah uang atau kompensasi lain dapat diajukan baik oleh pemohon eksekusi maupun termohon eksekusi kepada Mahkamah Agung untuk ditetapkan kembali. Putusan Mahkamah Agung tentang penetapan kembali jumlah uang atau kompensasi lain, wajib ditaati kedua belah pihak. Kompensasi adalah kewajiban Tergugat untuk membayar sejumlah uang atau bentuk lain yang diinginkan Penggugat dalam hal Tergugat tidak dapat melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang disebabkan oleh perubahan keadaan yang terjadi setelah putusan dijatuhkan; Dalam ketentuan Pasal 117 UU No 5 tahun 1986 diatur bahwa pemberian kompensasi berkaitan dengan sengketa kepegawaian. Kompensasi diberikan, sebagai konsekuensi badan atau pejabat TUN yang bersangkutan tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan PTUN. Kompensasi itu berbentuk sejumlah uang yang besarnya berdasarkan Pasal 14 PP No. 43/1991 adalah paling sedikit Rp. 100.000,00 (*seratus ribu rupiah*) dan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (*dua juta rupiah*), dengan memperhatikan keadaan nyata. Besaran jumlah minimal dan maksimal kompensasi tersebut sangat tidak memadai dibandingkan dengan kerugian yang mungkin dapat menimpa pegawai yang bersangkutan. Kelemahan lain dari ketentuan pasal tersebut adalah tidak tersedianya upaya pemaksa agar badan atau pejabat TUN agar membayar kompensasi, dan sanksi yang dapat diberikan kepada Badan/Pejabat TUN.

administratif atau *dwangsom* sangat berkaitan dengan pandangan yang menyatakan bahwa pelaksana eksekusi putusan PERATUN adalah pihak Tergugat itu sendiri.

Ambivalensi administrasi pemerintahan sebagai Tergugat sekaligus sebagai eksekutor putusan PERATUN mendorong pemikiran untuk mencari alternatif lembaga mana yang lebih sesuai sebagai eksekutor putusan PERATUN. Lembaga eksekutor putusan PERATUN tersebut harus terbebas dari hubungan hirarkis struktural dengan lembaga publik pemerintahan/negara lainnya, mengingat setiap lembaga publik pemerintahan berpotensi berstatus sebagai Tergugat dalam sengketa TUN. Sehingga kriteria utamanya adalah independensi kelembagaan. Dari berbagai alternatif lembaga publik pemerintahan yang ada, kriteria tersebut paling sesuai dimiliki oleh ORI.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, maka mengacu kepada pendekatan sistem hukum, dimana antara PERATUN dan ORI sama-sama bertujuan untuk mendorong terwujudnya *good governance* serta menjamin perlindungan hukum (*legal protection*) bagi masyarakat dari tindakan hukum publik administrasi pemerintahan, sehingga ORI sangat memungkinkan untuk diserahkan tugas dan tanggung jawab sebagai eksekutor independen putusan PERATUN dalam arti, ORI diberi kewenangan untuk mendorong, mengawasi dan menjatuhkan sanksi terhadap pihak Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PERATUN maupun terhadap pihak lain yang menghalang-halangi pelaksanaan putusan PERATUN.

Dibandingkan lembaga negara lainnya, karakteristik ORI paling memenuhi kriteria untuk menjalankan tugas dan fungsi sebagai eksekutor independen putusan PERATUN. Karakteristik tersebut terkait dengan independensi ORI sebagaimana ditandai dengan tidak adanya hubungan struktural maupun hirarkis antara ORI baik dengan lembaga kepresidenan maupun lembaga parlemen. Kedudukan ORI berada diantara kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Independensi kelembagaan merupakan prasyarat terpenting untuk menjalankan tugas dan fungsi eksekutor, dalam hal ini meskipun ORI dimaksudkan melaksanakan produk pengadilan berupa putusan maupun penetapan namun kedudukan ORI janganlah dipandang sebagai subordinasi dari PERATUN, namun sebagai mitra (*partner*) yang sejajar dalam satu kesatuan sistem hukum yang terdiri dari berbagai jejaring kelembagaan yang mengawal perlindungan hukum dan penghormatan hak asasi manusia dalam cita negara hukum yang demokratis.

Apabila suatu lembaga tidak independen maka ia rentan mengalami konflik kepentingan manakala menjalankan tugas dan fungsi pelaksanaan eksekusi. Sebagai ilustrasi apabila Menpan RB berposisi sebagai eksekutor, maka manakala Presiden tidak menjalankan putusan Pengadilan, akan terjadi konflik kepentingan antara Menpan RB dengan Presiden, disatu sisi Menpan RB sebagai instansi di bawah Presiden namun di sisi lain Menpan RB berposisi sebagai eksekutor putusan PERATUN. Meskipun Presiden secara hukum dibebani kewajiban untuk mengawasi pelaksanaan putusan PERATUN, namun dalam prakteknya Presiden ditemukan tidak mematuhi putusan PERATUN. Jangankan mematuhi putusan PERATUN, bahkan untuk menghadiri persidangan pun Presiden beberapa kali tercatat secara sengaja tidak mengindahkan panggilan Pengadilan.¹⁰⁷ Fenomena ini tentu tidak dapat dibandingkan dengan kenyataan bahwa penegak hukum lain seperti Kepolisian

¹⁰⁷ Dalam praktek malah ditemukan permasalahan dalam hal Presiden berstatus sebagai Tergugat dan tidak hadir 2 (*dua*) kali berturut-turut dalam persidangan pertama (artinya belum memberikan jawaban terhadap gugatan Penggugat). Secara normatif, berdasarkan UU PERATUN, jika pihak Tergugat tidak hadir dalam persidangan pertama setelah dipanggil 2 (*dua*) kali berturut-turut maka disampaikan kepada atasannya, menjadi kesulitan jika Tergugat adalah Presiden, kepada siapa atasan Presiden mengingat Presiden pemegang tertinggi kekuasaan eksekutif. Mengatasi permasalahan tersebut, terdapat dua pendapat yakni : **Pertama**, Ketua Majelis mengeluarkan Penetapan yang berisi perintah kepada Presiden untuk hadir di persidangan dengan tembusan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan fungsi pengawasan politik terhadap administrasi pemerintahan. **Kedua**, Ketua Majelis Hakim membuat Penetapan jika Tergugat/Presiden atau Kuasanya dalam jangka waktu 2 (*dua*) bulan tetap tidak hadir, persidangan akan dilanjutkan tanpa kehadiran Tergugat .

dan Kejaksaan berada di bawah hirarki Presiden. Potensi Presiden sebagai Tergugat dalam sengketa tentu jauh lebih besar dibandingkan dengan Presiden melakukan pelanggaran Pidana, bahkan dalam hal tertentu Presiden memiliki kekebalan dari proses pidana namun dalam bidang hukum administrasi tidak terdapat keistimewaan antara Presiden dengan Masyarakat, berbeda dalam pidana, Presiden memiliki privilese tertentu yang tidak dinikmati oleh Pejabat Pemerintahan lainnya. Sebaliknya, apabila Mendagri berposisi sebagai eksekutor disamping secara empiris Mendagri sering berstatus sebagai Tergugat dalam sengketa TUN, rentang kendali Mendagri pasca otonomi daerah makin menyusut, berbeda halnya ketika jaman sentralisme, kedudukan Mendagri sebagai representasi Presiden sangat berwibawa dan disegani namun kini rentang kendali Mendagri tidak seleluasa dan sekuat dulu. Dengan sistem pilkada, para Kepala Daerah merasa legitimasinya lebih ditentukan oleh para konstituen dibandingkan oleh pengawasan dari pemerintah pusat (Mendagri).

Disamping faktor independensi ORI tersebut, faktor lain yang menjanjikan ORI berpeluang sebagai lembaga eksekutor putusan PERATUN adalah faktor kemiripan/kesamaan karakter tugas dan fungsi PERATUN dan ORI, bahkan sebagaimana diuraikan di atas, kedua lembaga tersebut memiliki sinergi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan perlindungan hukum bagi masyarakat. ORI berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN/D serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.¹⁰⁸

Dalam menjalankan tugasnya untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya/penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya, maupun dalam memberikan pelayanan umum, ORI berpegang pada asas mendengarkan kedua belah pihak (imparsial) serta tidak menerima imbalan apapun baik dari masyarakat yang melapor atau pun instansi yang dilaporkan. Dalam menjalankan tugasnya, ORI dilarang mencampuri kebebasan hakim dalam memberikan putusan¹⁰⁹. Namun sebaliknya, dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, ORI tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan¹¹⁰. Oleh karena itu, sangat terbuka peluang sinergi antara PERATUN dengan ORI. Sinergi tersebut dalam arti saling isi mengisi, sehingga keterbatasan PERATUN dapat diisi oleh kewenangan yang dimiliki ORI, sebaliknya tujuan dibentuknya lembaga ORI akan lebih dapat diwujudkan dengan optimalisasi fungsi peradilan oleh PERATUN. Sebagai contoh UU PERATUN tidak menyediakan sarana untuk memanggil secara paksa saksi yang dibutuhkan pengadilan. Padahal kebutuhan praktek menghendaki adanya sarana hukum yang jelas untuk mengatur secara teknis bagaimana prosedur pemanggilan saksi yang dibutuhkan oleh Pengadilan.

Ketiadaan aturan ini menyebabkan permasalahan apabila pemanggilan saksi dilakukan dengan menggunakan bantuan polisi, yakni bagaimana cara menghadirkan saksi di persidangan serta bagaimana dari segi biaya pemanggilan. Berbeda halnya dengan UU. No. 37/2008 Tentang ORI yang memberikan kewenangan kepada ORI dalam melakukan pemeriksaan atas Laporan yang diterimanya, ORI dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, ORI dapat meminta bantuan Kepolisian Negara RI untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*). Selanjutnya, setiap orang yang menghalangi ORI dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (*dua*) tahun atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (*satu miliar rupiah*)¹¹¹.

¹⁰⁸ Pasal 6 UU. No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

¹⁰⁹ Pasal 9 *Ibid*.

¹¹⁰ Pasal 10 *Ibid*.

¹¹¹ Pasal 44 *Ibid*.

Dasar pemikiran terhadap ORI sebagai eksekutor putusan PERATUN sebenarnya sudah mengakar sejak ORI diperkenalkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kiprah dan rekam jejak ORI telah mewarnai dan memberikan harapan bagi percepatan perwujudan negara hukum Indonesia yang demokratis. Beberapa contoh peran serta ORI dalam mendorong pelaksanaan putusan PERATUN adalah sbb :

1. Terlepas dari dipatuhi atau tidaknya rekomendasi ORI oleh Walikota Bogor dalam kasus GKI Yasmin, namun usaha dan komitmen serius dari ORI untuk mendorong pelaksanaan putusan pengadilan, patut diapresiasi dan dijadikan momentum untuk lebih memperkenalkan eksistensi dan fungsi ORI kepada masyarakat luas. Kasus pembangkangan Wali Kota Bogor, Diani Budiarto, terhadap putusan MA yang mengizinkan berdirinya GKI Yasmin adalah dimulai ketika GKI Yasmin telah memperoleh IMB Gereja di Taman Yasmin, Bogor, melalui SK Wali Kota Bogor No 645.8-372 Tahun 2006 tertanggal 13 Juli 2006 namun dalam proses pelaksanaannya Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor ketika itu justru melakukan pembekuan izin melalui suratnya No 03/2080 TKP tertanggal 14 Februari 2008.¹¹²
2. Upaya ORI mendorong Kapolda Sumatera Utara dalam melaksanakan putusan PTUN Medan. Kasus ini bermula dari surat yang diterima ORI dari Sdr. AS beralamat di Medan mengenai sikap Kapoldasu yang belum melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap (Putusan No.52/G/TUN/2005/PTUN-MDN. Jo. 18/BDG/2006/PT.MDN jo. 228K/TUN/2006) kendati sudah disurati Ketua PTUN Medan pada tanggal 24 Juli 2007 dengan suratnya No. W1-TUN/402.AT.02.07/I/2007 yang intinya menyampaikan perintah agar putusan PTUN Medan tersebut dilaksanakan oleh Kapoldasu.¹¹³
3. Berdasarkan kesimpulan dari hasil investigasi dan monitoring asisten ombudsman yang melakukan investigasi dan monitoring ke PTUN Padang dan Kepolisian daerah Sumatera disimpulkan bahwa Penggugat harus memohon pelaksanaan eksekusi kepada Ketua PTUN Padang untuk memohon eksekusi dalam hal ini kaitannya dengan pengumuman di media massa yang belum dilaksanakan. Selanjutnya, berdasarkan permohonan tersebut, Ketua PTUN Padang memerintahkan Tergugat (Kapolda Sumatera Barat) untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yaitu dengan surat tertanggal 8 Januari 2010 Ketua PTUN Padang Nomor: W1TUN/024/AT.02.05/I/2010 perihal Perintah Pelaksanaan Putusan PTUN Padang No. 20/G/2003/PTUN-PDG Tanggal 14 April 2004 Jo.Putusan PT.TUN No. 80/BDG/2004/PT.TUN-

¹¹² Pembekuan IMB GKI Yasmin oleh Kepala Dinas tersebut kemudian menjadi objek sengketa TUN di PTUN Bandung. Hasilnya, PTUN Bandung mengabulkan gugatan GKI melalui putusan No. 41/G/2008/PTUN-BDG tertanggal 4 September 2008. Pada tingkat banding, PTTUN DKI Jakarta telah menguatkan putusan PTUN Bandung melalui putusan No 241/B/2008 tertanggal 2 Februari 2009. Kemudian pada tingkat kasasi, MA telah menolak permohonan kasasi Pemerintah Kota Bogor Kemudian MA mengeluarkan putusan yang mengukuhkan keabsahan IMB GKI di Yasmin melalui Putusan MA Nomor 127 PK/TUN/2009. Namun, Diani Budiarto tetap membatalkan IMB GKI Yasmin melalui SK Nomor 645.45-137 tertanggal 11 Maret 2011. Media Indonesia, 16 Februari 2012 dan Koran Tempo, 17 Nopember 2011

¹¹³ Akan tetapi putusan dimaksud juga belum dilaksanakan. Kemudian, ORI mengirimkan Surat Rekomendasi kepada Kapolri tanggal 2 Oktober 2007 yang intinya meminta kepatuhan pejabat TUN terhadap Putusan PTUN serta menyatakan perhatian sungguh-sungguh ORI atas permasalahan tersebut, dan berharap kiranya Kapolri dapat memberikan penjelasan atas tindakan yang telah dilakukan dalam waktu yang tidak terlalu lama. Akhirnya, surat ORI tersebut ditanggapi secara positif oleh pihak Tergugat, melalui Irwasum (Inspektur Jenderal Pengawasan Umum) kemudian mengirim surat balasan kepada ORI yang isinya menyatakan bahwa Kapoldasu telah mengeluarkan SK Pembatalan Skep pensiun mantan anggota Polri a.n. Ipda AS dan mengembalikan hak gaji dan tunjangan lainnya. Dengan demikian Kepala Kapoldasu telah melaksanakan putusan PTUN dengan mengangkat kembali dan merehabilitasi Ipda AS aktif kembali dalam dinas Polri. *Suara Ombudsman*, No. 1 Tahun 2008, Hal. 8-9.

MDN tanggal 23 September 2004 Jo. Putusan Kasasi No. 430.K/TUN/2004 tanggal 25 Maret 2008.¹¹⁴

Beberapa usaha dan upaya tersebut yang dapat dijadikan sebagai instrumen hukum oleh ORI antara lain sbb : *Pertama*, ORI membuat daftar Pejabat TUN yang melalaikan dan/atau menghalangi kewajiban hukumnya untuk melaksanakan putusan PERATUN. Instrumen ini mengadopsi sanksi *black list* dalam kegiatan pengadaan barang/jasa yakni apabila penyedia barang/jasa melanggar kewajiban-kewajibannya dalam kegiatan pengadaan barang/jasa maka yang bersangkutan untuk jangka waktu tertentu dilarang untuk mengikuti kegiatan pelelangan barang/jasa. Berkaca pada penerapan sanksi semacam tersebut, maka apabila menjelang kegiatan Pemilu, Pilkada, Pileg maupun Pilkadaes terdapat kandidat-kandidat yang ketika menjabat sebagai Badan/Pejabat TUN pernah menolak melaksanakan putusan Pengadilan, maka ybs dilarang untuk ikut tampil dalam kegiatan pemilu tersebut. Dalam UU. Pemerintahan Daerah diatur tentang Sumpah Kepala Daerah (pasal 42) dan kewajiban Kepala Daerah dalam pasal 43 huruf d : *menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan*.¹¹⁵ Dengan demikian adalah kewajiban seorang Kepala Daerah melaksanakan putusan PTUN dalam rangka memenuhi kewajibannya tersebut pasal 42 huruf c dan pasal 43 huruf d. Sehubungan dengan itu disarankan agar Ketua Pengadilan dalam melaksanakan ketentuan pasal 116 ayat (3) UU. PERATUN mencantumkan kata-kata yang mengingatkan Kepala Daerah akan kewajibannya menegakkan peraturan perundang-undangan sesuai sumpahnya pasal 42 dan ketentuan kewajibannya khususnya pasal 43 huruf d UU PEMDA.

Kedua, ORI memberikan sanksi administrasi bagi Badan/Pejabat TUN yang menolak atau melalaikan kewajiban pelaksanaan eksekusi putusan. Upaya hukum administrasi dimaksudkan untuk pejabat karier yang tunduk kepada ketentuan disiplin kepegawaian mengingat sanksi yang diterapkan menurut ketentuan pasal 116 ayat (4) UU. PERATUN adalah sanksi administrasi. Sanksi administrasi tersebut harus mencakup pejabat karier (*appointed officials*) maupun non karier (*elected officials*) yang secara maksimal harus memungkinkan penerapan sanksi maksimal berupa pemberhentian dari jabatan (*removing from the office*). *Ketiga*, ORI menginisiasi pengajuan gugatan ganti rugi melalui Peradilan Umum dalam perkara Perdata terhadap Badan/Pejabat TUN yang menolak melaksanakan putusan PTUN, hal ini harus dikaitkan dengan ketentuan pasal 116 ayat (4), (5), (6), dimana setelah memenuhi jangka waktu yang ditentukan oleh pasal 116 ayat (3) UU PERATUN, namun putusan belum juga dilaksanakan, maka ORI mendorong pengajuan gugatan ganti rugi ke peradilan umum, dengan dasar hukum pasal 1365 KUHPerdata.

Keempat, ORI melaporkan kepada penyidik tentang tindakan Badan/Pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan PERATUN sebagaimana mestinya. Beberapa pihak mengusulkan untuk meningkatkan efektifitas eksekusi putusan PTUN, maka ketentuan pasal 216 KUHP dapat diterapkan terhadap pribadi pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan PTUN. Di beberapa negara seperti Mesir, Turki, Thailand, Amerika Serikat dsb berdasarkan pranata '*contempt of court*', maka dalam hal seseorang menolak perintah hakim atau melaksanakan isi putusan pengadilan, termasuk putusan peradilan administrasi, pihak ybs dapat dikenakan delik pidana berupa penghinaan peradilan "*contempt of court*". Dalam kepustakaan *common law* sering dinyatakan bahwa *contempt of court* merupakan istilah umum untuk menggambarkan setiap perbuatan atau tidak berbuat yang pada hakekatnya bermaksud untuk mencampuri atau mengganggu sistem atau proses penyelenggaraan peradilan yang seharusnya (*due process of law*). Istilah *contempt of court* dikatakan sebagai istilah umum karena dapat dibedakan antara *civil contempt* dan *criminal contempt*, *direct contempt* dan *indirect contempt*. Sanksi yang diberikan terhadap pelaku *civil contempt* adalah bersifat paksaan

¹¹⁴ Syafaat, *Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Hal Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tidak Dapat Dilaksanakan*, Artikel, Program Pasca Sarjana Universitas Andalas Padang, 2011. Hal. 23.

¹¹⁵ UU. No. 32 Tahun 2004 jo. UU. No. 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah.

(*coercive nature*), dimana sanksi akan berhenti apabila pelaku melaksanakan perintah pengadilan. Sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku *civil contempt* di samping untuk melindungi hak-hak dari pihak yang memenangkan gugatan juga untuk melindungi efektifitas penyelenggaraan administrasi peradilan dengan menunjukkan bahwa perintah pengadilan akan dilaksanakan. Jadi, sebenarnya *civil contempt* ini lebih merupakan keengganan salah satu pihak untuk melaksanakan kewajibannya terhadap pihak yang lain dan tidak mempunyai kecenderungan untuk menghina pengadilan. Sedangkan, *criminal contempt* sebagai perbuatan yang tidak menghormati pengadilan dan proses peradilannya yang bertujuan untuk merintangi, menghalangi, mengganggu jalannya peradilan atau cenderung untuk menyebabkan pengadilan tidak dihormati¹¹⁶.

Pranata contempt of court dalam arti *criminal contempt* dalam UU PERATUN sendiri sebenarnya telah dianut sebagaimana tersirat dari ketentuan pasal 69 UU PERATUN jo. Pasal 217 KUHP yang mengisyaratkan setiap orang dalam ruang persidangan wajib menunjukkan sikap, perbuatan, tingkah laku, dan ucapan yang menjunjung tinggi wibawa, martabat, dan kehormatan Pengadilan dengan menaati tata tertib persidangan. Dimana setiap orang yang tidak menaati tata tertib persidangan dapat berujung kepada penuntutan, jika pelanggaran itu merupakan tindak pidana. Dengan demikian, apabila dalam proses persidangan saja pihak yang mengganggu jalannya persidangan dapat dituntut secara pidana berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka tidaklah berlebihan apabila pejabat TUN yang secara nyata dan dengan itikad buruk tidak bersedia melaksanakan putusan PERATUN untuk dikenakan pemidanaan, baik dalam bentuk denda bahkan pengenaan kurungan penjara. Harus diakui bahwa untuk memaksakan kepatuhan hukum administrasi salah cara pemerintah adalah dengan mengenakan ancaman pidana bagi pelaku pelanggaran administrasi, sehingga adalah tidak adil jika jika aparat administrasi tidak mungkin dapat dipidana, apabila melakukan pembangkangan terhadap putusan pengadilan administrasi yang merupakan puncak dari rangkaian proses sengketa TUN selama sekian waktu yang tidak jarang juga menguras waktu, energi, materi dan imateril.

D. Penutup

Beberapa kali perubahan terhadap UU PERATUN tetapi perubahan tersebut belum memberikan upaya maksimal dalam pelaksanaan putusan PERATUN, bahkan mekanisme eksekusi yang ditempuh terkesan mengambang dan tidak ada penyelesaian akhir. Oleh karena itu, diperlukan perubahan terhadap UU. PERATUN yang diikuti dengan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait, khususnya yang terkait dengan mekanisme eksekusi putusan PERATUN yang telah berkekuatan hukum tetap. Ambivalensi administrasi pemerintahan sebagai Tergugat sekaligus sebagai eksekutor putusan PERATUN mendorong pemikiran untuk mencari alternatif lembaga mana yang lebih sesuai sebagai eksekutor putusan PERATUN. Lembaga eksekutor putusan PERATUN tersebut harus terbebas dari hubungan hirarkis struktural dengan lembaga publik pemerintahan/negara lainnya, mengingat setiap lembaga publik pemerintahan berpotensi berstatus sebagai Tergugat dalam sengketa TUN. Sehingga kriteria utamanya adalah independensi kelembagaan. Dari berbagai alternatif lembaga publik pemerintahan yang ada, kriteria tersebut paling sesuai dimiliki oleh ORI. Mengacu kepada pendekatan sistem hukum, dimana antara PERATUN dan ORI sama-sama bertujuan untuk mendorong terwujudnya *good governance* serta menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan hukum publik administrasi pemerintahan, maka ORI sangat memungkinkan untuk diserahkan tugas

¹¹⁶ Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku *criminal contempt* adalah sanksi yang bersifat menghukum (*punitive*). Di negara-negara *common law*, pelaku dapat dijatuhi pidana denda atau pidana penjara. Tujuan dari pemidanaan pelaku *criminal contempt* adalah untuk membuat pelaku jera dan membuat orang lain tidak melakukan perbuatan yang sama. Pentingnya pemidanaan terhadap pelaku *criminal contempt* adalah untuk melindungi kekuasaan peradilan dan martabat pengadilan, di mana dalam hal ini, negara, pemerintah, pengadilan dan masyarakat berkepentingan terhadap terselenggaranya peradilan yang seharusnya (*the due administration of justice*).

dan tanggung jawab sebagai eksekutor putusan PERATUN dalam arti, ORI diberi kewenangan untuk mendorong, mengawasi dan menjatuhkan sanksi terhadap pihak Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PERATUN maupun terhadap pihak lain yang menghalang-halangi pelaksanaan putusan PERATUN.

Daftar Pustaka

- Arto, A. Mukti, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Historis, Filosofis, Ideologis, Politis, Yuridis, Futuristis, Pragmatis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.
- Andyna Susiawaty Achmad, *Prinsip Perjanjian Campuran Dalam Perjanjian Lisensi dan Perjanjian Waralaba*, Jurnal Gema Aktualita, Vol. 1 No. 1, Desember 2012. Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya, Indonesia
- Bagir Manan, *Penegakan Hukum Sebagai Unsur System Hukum*, Bogor, 17 Desember 1997
- Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, *Komparasi Sifat Mengikat Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 19, Nomor 3, Oktober 2007.
- Damar Bayukesumo, *Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010.
- FX Joki Priyono, *Fungsi Pendekatan Sistem Sebagai Landasan Metodologis Bagi Ilmu Hukum*, Makalah disampaikan pada diskusi Reguler Bagian Hukum Internasional, Fakultas Hukum UNDIP, 24 Januari 2000
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku : I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005.
- Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Philipus M. Hadjon, S.H., *Penerapan Eksekusi Putusan PTUN Terhadap Pejabat TUN Daerah*, Disampaikan pada workshop Tentang Penerapan Eksekusi Putusan PTUN Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jakarta, 28 Agustus 2004, diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian Dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN) Bekerjasama dengan Komisi Hukum Nasional.
- Paulus Effendie Lotulung, *State Administration Courts In Indonesia's Judiciary System*, 10th Congress International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, Sydney, Australia, Sunday 7-Thursday 11 March, 2010.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Laporan Penelitian, Jakarta, 2010
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Soemaryono, dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Primadiamedia Pustaka, Jakarta, 1999.
- Sudarsono, *Upaya Memperkuat Pelaksanaan Eksekusi Pada Peradilan Tata Usaha Negara*. Varia Peradilan No. 277 Desember 2008.
- Supandi, *Filosofi Lembaga-Lembaga Hukum Penting Dalam Hukum Acara Peradilan TUN*. Makalah tidak diterbitkan

- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Cetakan II, Yogyakarta, 2010
- Syafaat, *Peran Ombudsman Republik Indonesia Dalam Hal Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tidak Dapat Dilaksanakan*, Artikel, Program Pasca Sarjana Universitas Andalas Padang, 201
- Suriasumantri, Jujun S. *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999
- Soemitro, Ronny Hanintijo, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Jurimetri*, Galia Indonesia, Jakarta, 1994
- Suara Ombudsman, No. 1 Tahun 2008
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum, Prenada Media*, Jakarta, 2005
- Yos Johan Utama, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang, Februari 2010.
- Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996
- W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya, Jogjakarta, 2010.
- W. Riawan Tjandra. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009
- Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, cet. ke 2, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005
- Zudan Arif Fakrulloh, *Penegakan Hukum Sebagai Peluang Menciptakan keadilan*, Jurnal Hukum Jurisprudence, Vol. 2, No. 1, Maret 2005.