

EKSEKUSI PUTUSAN PENUNDAAN PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

Asmuni

Fakultas Hukum, Universitas Hang Tuah Surabaya

Email: asmuni@hangtuah.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai eksekusi putusan penundaan pelaksanaan atas suatu keputusan Tata Usaha Negara. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan data laku (*gelding*) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat terhenti untuk sementara waktu (*tijdelijk*) mengakibatkan suasana/keadaan hukumnya (*rechtstoestand*) kembali pada keadaan atau posisi semula (*restitution in integrum*) sebelum adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan serta memberi batasan (*retricteren*) berlakunya asas praduga sah (*praesumptio iustae causa/vormoeden van rechtmatigheid*). Mengingat pengaruh yang ditimbulkan oleh adanya putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, maka dalam pertimbangan hukum hakim, diperlukan alasan-alasan hukum secara filosofis, teoritis dan yuridis.

Kata Kunci: *Eksekusi Putusan; Penundaan; Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.*

ABSTRACT

This study discusses the execution of a decision to postpone the implementation of a State Administration decision. The approach used is a conceptual approach (conceptual approach) and a statutory approach (statute approach). The results showed that the postponement of the implementation of the State Administrative Decision resulted in the salable data (gelding) of the State Administrative Decision being sued for a while (tijdelijk) resulting in the legal condition (rechtstoestand) returning to its original state or position (restitution in integrum) before there is a disputed State Administration Decision and provides a limitation (retricteren) for the validity of the presumption principle (praesumptio iustae causa / vormoeden van rechtmatigheid). Considering the effect of the decision to postpone the implementation of the State Administrative Decision, in the judges' legal considerations, philosophical, theoretical and juridical legal reasons are needed.

Keywords: *Execution of Decision; Postponement; Implementation of State Administrative Decision.*

A. PENDAHULUAN

Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki tugas pokok yaitu, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia menyelesaikan berasal dari kata dasar selesai bermakna harus tuntas dan final. Tidak saja hanya sampai memeriksa dan memutus akan tetapi sampai kepada tahap pelaksanaan produk dari instrumen-instrumen yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan, jangan sampai terjadi adanya produk instrumen hukum lembaga Peradilan yang bersifat mengambang (*floating*) tidak bisa dilaksanakan.

Problem utama yang mendasar dalam perjalanan Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara diantaranya adalah berkaitan dengan eksekusi dalam hal badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak melaksanakan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Pada Peradilan Tata Usaha Negara eksekusi tidak saja terkait dengan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*vonnis in kracht van gewijsde*), akan tetapi eksekusi terkait pula dengan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara di negara-negara dengan sistem hukum civil law, penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara seperti di Belanda dikenal dengan istilah *schoorsing*, sedangkan di Prancis dikenal dengan istilah *le sursis d'exécution des actes administratifs*.¹

Dalam tataran Undang-Undang (*wet*) tidak terdapat adanya pengaturan secara yuridis normatif berkaitan dengan eksekusi terhadap penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara di dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tidak diaturnya masalah eksekusi terhadap penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dapat dikategorikan Undang-Undang dalam keadaan diam (*silentio of wet*) dalam kaitannya dengan eksekusi penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung memberikan petunjuk yaitu dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara angka VI. 4. Menentukan “Apabila ada penetapan penundaan dimaksud yang tidak dipatuhi oleh Tergugat, maka ketentuan Pasal 116 ayat (1), (5) dan (6) dapat dijadikan pedoman dan dengan menyampaikan tembusannya kepada Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI (Surat Menpan Nomor B 471/1/1991 tanggal 29 Mei 1991 tentang Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara) dan Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II) Edisi 2009 yang diberlakukan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/032/SK/IV/2006 tanggal 4 April 2006, halaman 52 huruf I menentukan, “Penetapan penundaan yang tidak dipatuhi oleh Tergugat, secara kasuistis dapat diterapkan Pasal 116 Undang-Undang tentang PERATUN sebagaimana yang diterapkan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Aturan-aturan tersebut merupakan dasar justifikasi (pembenaran) ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal eksekusi terhadap penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam persepektif teori hukum, penggunaan ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, jika terjadi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mematuhi pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara maka didasarkan atas *argumentum e silentio* yang artinya pengambilan kesimpulan berdasarkan diamnya Undang-Undang (*silentio of wet*).²

1 Supandi, 2010, **Permohonan Penangguhan (Schoorsing)** (diakses pada 20 November 2020 dari <https://www.cakimptun4.wordpress.com/artikel/rumusan-diskusi-calon-hakim-pengadilan-tata-usaha-negara/>)

2 Lihat Undang-Undang Republik Indonesia No.51 Tahun 2009 tentang

Dilihat dari aspek nomologi, penggunaan Pasal 116 tersebut di atas, tidak dipatuhinya penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, menurut pendapat penulis, adalah tidak tepat, khususnya dilihat dari objek norma (*norma condition*). Pasal 116 objek normanya adalah Keputusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Pasal 67 objek normanya adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Kondisi norma (*norma condition*). Subjek dalam Pasal 116 adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan suatu perbuatan, sedangkan kondisi norma (*norma condition*) dan Pasal 67 adalah Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk tidak melakukan suatu perbuatan. Tidak saja terjadi kekosongan hukum (*limteen in het recht*) dalam eksekusi penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (aspek substansi hukum), problem yang lain adalah keengganan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (aspek kultur/budaya hukum) yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara turut menambah problem eksekusi pada lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebelumnya telah ada penelitian terdahulu berjudul Penundaan Pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (Schorsing) yang Berpotensi Merusak Lingkungan yang ditulis oleh Miftah Sa'ad Caniago Program Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala. Persamaan dari penelitian ini adalah mengenai Penundaan Pelaksanaan Keputusan. Namun Penelitian yang ditulis oleh peneliti berfokus pada Eksekusi Putusan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan data laku (*gelding*) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, terhenti untuk sementara waktu (*tijdelijk*).

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang metodenya berdasarkan pada kajian aplikasi dan relevansi dari teori-teori dalam studi eksekusi putusan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara. Pengumpulan data dilakukan dengan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum dan informasi. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan bahan hukum dalam penelitian yang di ambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Bahan hukum primer dan sekunder yang dikumpulkan kemudian dilakukan evaluasi, interpretasi, dan argumentasi dengan menggunakan metode preskriptif. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, sejarah hukum³.

C. PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang Sedang di Gugat.

Pasal 67 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 tahun 2004 jo Undang-Undang No. 51 tahun 2009 mengatur mengenai penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat. Pasal 67 ayat (1) menyatakan bahwa suatu gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan TUN yang digugat.

Peradilan Tata Usaha Negara.

3 Soekanto, S., & Mamudji, S. (2011). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 51.

Permohonan penundaan pelaksanaan putusan menurut ayat (3) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa.

Permohonan penundaan pelaksanaan putusan dapat diajukan :

a. Di dalam atau bersama-sama surat gugatan;

Gugatan adalah suatu permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keputusan.⁴ Surat gugatan harus dibuat secara jelas dan terinci serta lengkap memberikan gambaran, dengan demikian akan mempermudah pihak tergugat bisa memberikan jawaban dan bantahannya dan hakim yang memeriksa akan dengan mudah pula menentukan acara pembuktiannya.

b. Selama perkara itu diperiksa baik dengan acara biasa maupun acara cepat.

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dapat mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut apabila:

a. Terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut; atau

b. Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan.⁵ Sehingga suatu gugatan pada dasarnya tidak menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat itu. Tetapi, Undang-undang memberikan peluang kepada Penggugat dan hakim untuk bertindak bijaksana. Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada hakim agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang digugat itu (keputusan tanpa wewenang) diperintahkan untuk ditunda pelaksanaannya.⁶ Permohonan tersebut dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus lebih dahulu sebelum pokok sengketa diputus.

2. Alasan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara

Dilihat dari aspek sejarah (historis), asal mula adanya kewajiban bagi hakim kepada negara untuk memberikan pertimbangan yang cukup memadai (*motiveringsplicht*) di negara-negara yang menganut sistem civil law. Kewajiban hakim ini mulai dikenal setelah revolusi Perancis. Berkembang sejalan dengan perkembangan dari pendirian yang menyatakan bahwa badan peradilan merupakan perwujudan dari figur Raja sebagai figur keadilan ke arah pendirian yang menyatakan kewenangan badan peradilan berasal dari dan harus dilakukan berdasarkan undang-undang. Belanda sendiri mendapat pengaruh dari Perancis sebagai bekas jajahannya sehingga dapat dipahami mengapa *motiveringsplicht* hakim di negara Belanda bahkan dicantumkan dalam *Grondwet* (Undang-Undang Dasar).

Indonesia sebagai salah satu bekas jajahan Belanda jelas mendapat pengaruh dari hal yang demikian itu, dalam Hukum acara Perdata yang berlaku di Indonesia sampai dengan saat ini adalah merupakan peninggalan Belanda yaitu HIR untuk Jawa dan Madura dan Rbg untuk luar Jawa dan Madura di dalam Pasal 184 ayat (1) dan (2) HIR dan Pasal 195 ayat (1) dan (2) Rbg menentukan:

4 Lihat Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

5 Marbun, SF. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty. hlm.78

6 Lihat Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

(1) Dalam putusan harus berisi keterangan ringkasan yang jelas dari guatan dan jawaban, *serta alasan-alasan yang mendasari putusan itu ... dst.* (huruf *italic* dari penulis).

(2) Dalam keputusan-keputusan yang berdasar atas aturan undang-undang yang pasti haruslah aturan itu disebutkan.

Setiap instrumen hukum yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan dalam rangka proses penyelesaian suatu perkara atau sengketa, tidak terkecuali lembaga peradilan Tata Usaha Negara baik berupa putusan, putusan sela, penetapan maupun dalam bentuk instrumen hukum yang lain haruslah diberikan alasan-alasan hukum.

Pemberian alasan-alasan hukum dalam setiap putusan/penetapan pengadilan merupakan aplikasi dari asas *motiverings beginsel* dalam hukum acara (asas memberikan alasan pada instrument/produk lembaga peradilan), asas *motiverings beginsel* bersifat universal berlaku diseluruh dunia dalam semua sistem peradilan.⁷

Apakah ada kewajiban bagi hakim di Indonesia untuk memberikan alasan dan dasar hukum pada setiap putusan/penetapan (*motiveringsplicht*), hal ini haruslah dilihat pada hukum positif yang berlaku di Indonesia (*ius contitutum*) khususnya di bidang kekuasaan kehakiman dan Undang-undang yang mengatur tentang lembaga peradilan.

Kewajiban bagi seorang hakim untuk memberikan itu *motivering* terhadap putusan-putusannya memberikan jaminan akan adanya suatu "*fair hearing*". *Motivering* diperlukan dan bertujuan agar para pihak (dan pencari keadilan lainnya) dapat mengerti mengapa hakim sampai kepada suatu putusan yang demikian. Tidaklah cukup apabila hakim dalam putusannya hanya menyatakan bahwa dari keterangan saksi-saksi dapat disimpulkan bahwa gugatan penggugat telah terbukti, seharusnya diberikan juga ikhtisar singkat tentang isi keterangan masing-masing saksi dan mengapa atas dasar keterangan masing-masing saksi tersebut telah terbukti suatu fakta tertentu dan selanjutnya memenuhi rumusan hukum. Demikian pula dalam hal keterangan saksi-saksi saling bertentangan antara yang satu dengan yang lain haruslah dijelaskan dan akhirnya diberikan suatu kesimpulan, apa sebabnya keterangan yang demikian dapat diterima dan/ataukah ditolak.

Hakim dalam pemeriksaan di tingkat yang lebih tinggi dapat meneliti serta menelusuri dan meneliti apakah *konstatering* hakim pertama sejauh mengenai fakta-faktanya telah tepat dan benar dan apakah demikian-penerapan hukum terhadap fakta-fakta tersebut sudah tepat dan benar. Oleh karenanya, maka kewajiban bagi seorang hakim untuk memberikan dasar pertimbangan yang cukup bagi putusan-putusannya berhubungan erat dengan dan tidak dapat dipisah-pisahkan dengan sistem pemeriksaan dalam dua tingkat: peradilan tingkat pertama dan peradilan tingkat banding.⁸ Bahkan Mahkamah Agung di tingkat kasasi dapat membatalkan putusan pengadilan, baik Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Tinggi atas dasar pertimbangan bahwa putusan itu tidak diberikan pertimbangan yang cukup (*onvoldeonde gemotiveerd*).⁹

7 Willibrordus Riawan Tjandra, dkk. (2003). *Penerapan Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini Principle) Pada Tahap Pembuktian Dalam Rangka Pemberian Perlindungan Hukum Kepada Pihak Pencari Keadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jurnal UGM 9(1), hlm. 659.

8 Oloan Sirait. (2015) Sekilas Rahasia Pemahaman Dalam Rangka Menjalankan Putusan Hakim (Eksekusi) Dalam Perkara Perdata (diakses pada 20 November 2020 dari http://www.pn-medankota.go.id/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=385:oloan1&catid=101:kumpulan-artikel&Itemid=101)

9 Mys. (2011) . Bahasa Hukum: Onvoldeende Gemotiveerd. (diakses pada 20 November 2020 dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4eba3e97b3807/bahasa-hukum-onvoldeende-gemotiveerd/>)

Wujud dari alasan-alasan hukum dapat berbentuk dasar-dasar hukum tertulis maupun dasar hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar atau pertimbangan hukum di dalam mengeluarkan instrumen hukum tersebut, dari dasar pertimbangan hukum dapat dilihat motivasi, alur berpikir yang dikembangkan, dan tujuan yang hendak dicapai dari instrumen hukum yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan.

Putusan hakim yang baik menurut H.R. Purwoto S. Gandasubrata Mantan Hakim Agung/Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Periode 1992-1994 harus dapat memenuhi 2 (dua) persyaratan yakni:¹⁰

1. Memenuhi kebutuhan teoretis, yang dimaksud dengan kebutuhan teoretis ialah, bahwa menilik kepada isi beserta pertimbangannya, maka putusan harus dapat dipertanggungjawabkan dari segi ilmu hukum harus “*juridischen filosofisch verantwoord*”), bahkan tidak jarang dengan keputusannya yang membentuk yurisprudensi yang dapat menentukan hukum baru (merupakan sumber hukum).
2. Memenuhi kebutuhan praktis, yang dimaksud dengan memenuhi kebutuhan praktis ialah, bahwa dengan putusan yang diharapkan hakim dapat menyelesaikan persoalan/sengketa hukum yang ada dan sejauh mungkin dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maupun masyarakat pada umumnya karena dirasakan adil, benar dan berdasarkan hukum (dapat diterima secara sosiologis).

Menurut Amzulian Rifa'i, dalam bukunya “Wajah Hakim dalam Putusan”, kompetensi dan integritas seorang hakim dapat dinilai melalui putusan yang dibuatnya. Putusan yang didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yuridis, filosofis, sosiologi, kepastian hukum kemanfaatan maupun doktrin, tentunya akan menghasilkan putusan yang berkualitas. Sebaliknya, putusan hakim yang dibuat seadanya tanpa pertimbangan-pertimbangan tersebut akan menimbulkan keraguan maupun pertanyaan terhadap kompetensi keraguan dan integritas dari hakimnya.¹¹

Instrumen-instrumen hukum yang dipergunakan oleh pengadilan dalam rangka penyelesaian suatu proses perkara atau sengketa tidaklah berada di dalam keadaan ruang hampa atau ruang yang kosong, melainkan mempunyai sasaran yang bersifat langsung (*direct*) dan sasaran yang bersifat tidak langsung (*indirect*). Dasar hukum Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terdiri dari tiga instrumen, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 (perubahan pertama dari UU No. 5 Tahun 1986) dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 (perubahan kedua dari UU No. 5 Tahun 1986).

Personal-personal yang menjadi sasaran langsung dan sasaran tidak langsung dari instrumen hukum yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan menurut Algra sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo (1986:63) adalah :

1. Para Pihak;
2. Masyarakat;
3. Pengadilan banding;
4. Ilmu pengetahuan;
5. Pengadilan kasasi;
6. Dunia Internasional.

¹⁰ Agus Sudaryanto. (2012). *Tugas dan Peran Hakim Dalam Melakukan Penemuan Hukum/Rechtvinding (I.C Penafsiran Konstitusi Sebagai Metode Penemuan Hukum*. Puskasi FH Universitas Widyagama Malang. Hlm. 63.

¹¹ Amzulian Rifa'i. (2011) *Wajah Hakim dalam Putusan : Studi Atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta : PUSHAM UII. hlm. 45.

Praktik pengajuan bahwa setiap instrumen hukum terdapat ungkapan “Mahkota seorang hakim adalah pertimbangan hukum”. Ungkapan tersebut sangat tepat dan bijak sekali untuk mengibaratkan betapa pentingnya pertimbangan hukum dari suatu putusan maupun penetapan pengadilan. Suatu putusan pengadilan yang kurang diberi alasan hukum atau tidak cukup dipertimbangkan (*onvoldoende gemotiveerd*) merupakan salah satu alasan pembatalan.¹²

Pengaturan tentang kekuasaan kehakiman sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 telah silih berganti dilakukan, mulai masa orde lama, orde baru dan sampai dengan saat ini yang dikenal dengan era reformasi, telah 4 (empat) kali undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dibentuk dan dirubah, selama itu pula selalu dicantumkan ketentuan tentang suatu putusan harus dimuat alasan-alasan dan dasar-dasar hukum yang dijadikan dasar untuk mengadili.

Perubahan-perubahan tersebut dapat dilakukan perbandingan yang digambarkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Undang-Undang	Pasal dan Rumusan Norma	Karakter Norma
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman (era orde lama).	Pasal 17 Segala putusan Pengadilan memuat alasan-alasan dan dasar- dasar putusan itu. Putusan itu harus memuat pasal-pasal tertentu dari peraturan yang bersangkutan atau apabila hukum tak tertulis dijadikan dasar untuk mengadili, alasan-alasan dan dasar- dasar pengadilannya.	Gebod (perintah) merupakan suatu keharusan, pola rumusan norma bersifat kategoris. Catatan bersifat kategoris artinya antar proposisi (pernyataan) 1 (pertama) dan proposisi (pernyataan) ke-2 tidak ada hubungan kondisi dan konsekuensi semuanya berupa proposisi (pernyataan) kondisi. “Segala Putusan Pengadilan” merupakan Proposisi 1, kata “Memuat” merupakan copula (kata sambung), Frasa “alasan- alasan dan dasar putusan” merupakan proposisi ke-2.
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman (era orde baru).	Pasal 23 Semua putusan Pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pula pasal-pasal tertentu dan peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.	Sama dengan karakter norma di atas.
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (era reformasi).	Pasal 25 (1) Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut, memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.	Sama dengan karakter norma di atas.

¹² Mahjudi. (2013). Putusan Hakim adalah Mahkota Hakim. (diakses pada tanggal 22 November 2020 dari <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>)

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (era reformasi).	Pasal 50 (1) Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan.	Sama dengan norma hukum di atas.
--	--	----------------------------------

Meskipun karakter norma yang tercantum di dalam pasal yang berkenaan dengan keharusan putusan pengadilan harus memuat alasan dan dasar hukum serta pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan atau sumber hukum tak tertulis, akan tetapi tidak diikuti dengan “*of strafe van neitigheid*” (ancaman hukum batalnya putusan pengadilan). Hukum positif (*positive law*), mempunyai 4 (empat) unsur yaitu:¹³

- a. *Command* (perintah);
- b. *Sanction* (sanksi atau ancaman hukuman);
- c. *Duty* (kewajiban);
- d. *Sovereignty* (kedaulatan).

Ancaman dibatalkannya putusan yang kurang cukup dipertimbangkan diatur di dalam Surat Mahkamah Agung RI tanggal 23 November 1974 Nomor: M.A./Pemb/1154/74 perihal: Putusan yang Harus Cukup Diberi Pertimbangan Alasan yang Ditunjukkan Kepada Ketua Pengadilan Tinggi dan Ketua Pengadilan Negeri Seluruh Indonesia tentang Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 03 Tahun 1974, yang isinya Mahkamah Agung RI meminta perhatian mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Adalah suatu kenyataan, bahwa putusan-putusan yang diadil oleh Pengadilan Negeri/ pengadilan Tinggi kadang-kadang tidak disertai pertimbangan yang dikehendaki Undang-Undang.
2. Seperti diketahui Pasal 23 ayat (1) undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi:
“Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pula pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili”, menghendaki alasan-alasan dan pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan bagi putusan Pengadilan negeri/Pengadilan Tinggi tersebut.”
3. Dengan tidak/kurang memberikan pertimbangan/alasan, bahkan apabila alasan-alasan itu kurang jelas, sukar dapat dimengerti ataupun bertentangan satu sama lain, maka hal demikian dapat dipandang sebagai suatu kelalai dalam acara (“*vormmerzuim*”) yang dapat mengakibatkan *batalnya suatu putusan* Pengadilan yang bersangkutan dalam *pemeriksaan tingkat kasasi* (huruf *italic* dari penulis).
4. Mahkamah Agung minta agar supaya ketentuan dalam Undang-Undang, yang menghendaki atau mewajibkan Pengadilan untuk memberikan alasan (“*motiveringplicht*”), dipenuhi oleh saudara-saudara untuk mencegah kemungkinan batalnya putusan pengadilan apabila tidak memuat alasan-alasan ataupun pertimbangan-pertimbangan.
5. ... dst.

Demikian pentingnya suatu *motiveringplicht* Mahkamah Agung RI sebagai puncak dari seluruh lembaga peradilan telah mengeluarkan kembali Surat Edaran Nomor 14 Tahun 1977 yang ditujukan kepada seluruh jajaran lembaga peradilan agar dalam setiap putusan/penetapan agar diberikan suatu pertimbangan yang cukup, dan jika hal tersebut tidak dilakukan/diberikan,

13 Herlambang P Wiratraman .(2017). Legal Positivism. (diakses 20 November 2020 dari <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/postivisme-hukum-2.pdf> hlm 8)

kurang jelas, sukar dimengerti ataupun bertentangan satu sama lain, maka hal demikian dapat dipandang suatu kelalaian dalam acara (*vormverzuim*) yang dapat mengakibatkan batalnya putusan pengadilan yang bersangkutan dalam tingkat kasasi.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor: 03 Tahun 1974 dan Nomor 14 tahun 1977 dapat disimpulkan, kualifikasi bahwa hakim telah melakukan suatu kelalaian dalam acara (*vormverzuim*) jika dalam putusan:

1. Tidak diberikan suatu pertimbangan yang cukup;
2. Kurang jelas cara mempertimbangkan;
3. Pertimbangan hukum sukar dimengerti;
4. Pertimbangan hukum bertentangan satu sama lain.

Yurisprudensi Mahkamah Agung RI yang berkenaan dengan putusan-putusan pengadilan yang kurang tidak, kurang cukup dipertimbangkan (*onvoldeonde gemotiveerd*) harus dibatalkan adalah sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 22-7-1970: Nomor: 683 K/Sip/1969 dalam perkara Cijo lawan Hardjoprajitno alias Bungkik dkk. Dengan susunan Majelis 1. Prof. R. Soebekti, S.H. 2. Indroharto, S.H. 3. D.H. Lumban Radja, S.H.
2. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 4-7-1961 Nomor: 385 K/Sip/1961 dalam perkara Ny. Soediman Wignyoesatro lawan Satrowaron. Dengan susunan Majelis 1. Mr. R. Wirjono Prodjodikoro. 2. Mr. R. Soebekti. 3. Mr. R. Wirjono Kusumo.
3. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 18-12-1970 Nomor: 698 K/Sip/1969 dalam perkara negara Republik Indonesia dalam hal ini Menteri Gratia lawan C.V Persatuan Tenaga. Dengan susunan Majelis 1. Prof R. Soebekti, S.H. 2. Indroharto, S.H. 3. Sri Widodojati Wiratmo Soekito, S.H.
4. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 18-10-1972 Nomor: 67 K/Sip/1972 dalam perkara Leim Hwang Tin cs lawan Liem Nio Hiap, Mathias dengan susunan Majelis 1. Prof. R. Soebekti, S.H. 2. Indroharto, S.H. 3. BuStanul Arifin, S.H.
5. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 11-11-1959 Nomor: 308 k/Sip/1959 dalam perkara Ny. J.F. Lim Yang tek dkk lawan pemilik Simpangsche Aphoteek di Surabaya dengan susunan majelis 1. R. Wirjono Prodjodikoro, S.H. 2. Sultan Malikul Adil. 3. R. Soebekti, S.H.
6. Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 19-8-1972 Nomor: 9 K/Sip/1972 dalam perkara Dulkapi lawan Kartosuwarjo cs dengan susunan Majelis 1. Prof. R. Sardjono, S.H. 2. D.H. Lumban Radja, S.H. 3. R.Z. Asikin Atmadja, S.H.

Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur tentang formulasi hal-hal yang harus dimuat dalam putusan, Berikut merupakan bentuk paksaan bagi badan/pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan putusan pengadilan secara sukarela, dengan harapan agar pelaksanaan (*executie*) terhadap putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) efektif, demi terwujudnya badan peradilan yang berwibawa serta perlindungan hukum bagi rakyat berjalan sesuai dengan tujuan dibentuknya negara hukum Indonesia yakni :

1. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
2. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

3. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Sampai saat ini ketentuan yang dimaksud di dalam Pasal 116 ayat (7) belum keluar peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, sehingga upaya paksa belum bisa diterapkan, dengan demikian katup penekanannya belum bisa dilaksanakan.

Delegasi perundang-undangan di dalam Pasal 116 ayat (7) bersifat blangko kosong, oleh karena tidak disebutkan bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan jika dilakukan delegasi peraturan perundang-undangan, harus jelas bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Memperhatikan mekanisme eksekusi yang diatur di dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menurut penulis, tidak bisa diterapkan di dalam eksekusi putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara jika Tergugat tidak mau melaksanakannya dengan alasan:

1. Tenggang-tenggang waktu (time limit) tahapan-tahapan sangat panjang waktunya, sedangkan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara karena adanya keadaan yang sangat mendesak.
2. Eksekusi di dalam Pasal 166 adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat adalah untuk membuat sesuatu yang bersifat aktif, yaitu menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara baru, sedangkan putusan penundaan pelaksanaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang dituntut kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah tidak berbuat sesuatu yang bersifat pasif

D. KESIMPULAN

Penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan data laku (*gelding*) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat terhenti untuk sementara waktu (*tijdelijk*). Sehingga mengakibatkan suasana/keadaan hukumnya (*rechtsstoestand*) kembali pada keadaan atau posisi semula (*restitution in integrum*) sebelum adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Pasal 67 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 tahun 2004 jo Undang-Undang No. 51 tahun 2009 mengatur mengenai penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Marbun, SF. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty

Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 tentang Pokok-Pokok kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan kehakiman.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Peradilan Tata Usaha Negara angka VI. 4.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI (Surat Menpan Nomor B 471/1/1991 tanggal 29 Mei 1991 tentang Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara) dan Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II) Edisi 2009 yang diberlakukan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : KMA/032/SK/IV/2006 tanggal 4 April 2006.

Artikel, Jurnal :

Supandi, 2010, Permohonan Penangguhan (Schoorsing) , diakses pada 20 November 2020 dari <https://www.cakimptun4.wordpress.com/artikel/rumusan-diskusi-calon-hakim-pengadilan-tata-usaha-negara>

Willibrordus Riawan Tjandra, dkk. (2003). Penerapan Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini Principle) Pada Tahap Pembuktian Dalam Rangka Pemberian Perlindungan Hukum Kepada Pihak Pencari Keadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara, Jurnal UGM 9(1),659.

Oloan Sirait. (2015) Sekilas Rahasia Pemahaman Dalam Rangka Menjalankan Putusan Hakim (Eksekusi) Dalam Perkara Perdata diakses pada 20 November 2020 dari http://www.pn-medankota.go.id/v3/index.php?option=com_content&view=article&id=385:oloan1&catid=101:kumpulan-artikel&Itemid=101

Mys. (2011) . Bahasa Hukum: Onvoldoende Gemotiveerd. diakses pada 20 November 2020 dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4eba3e97b3807/bahasa-hukum-onvoldoende-gemotiveerd>

Agus Sudaryanto. (2012). Tugas dan Peran Hakim Dalam Melakukan Penemuan Hukum/ *Rechtvinding* (I.C Penafsiran Konstitusi Sebagai Metode Penemuan Hukum. Puskasi FH Universitas Widyagama Malang. hlm 63

Amzulian Rifa'I. (2011)Wajah Hakim dalam Putusan : Studi Atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia, Yogyakarta : PUSHAM UII. hlm. 45

Mahjudi. (2013). Putusan Hakim adalah Mahkota Hakim. ,diakses pada tanggal 22 November 2020 dari <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/putusan-hakim-adalah-mahkota-hakim-oleh-drshmahjudi-mhi-228>

Herlambang P Wiratraman .(2017). Legal Positivism. diakses 20 November 2020 dari <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/postivisme-hukum-2.pdf> hlm 8