

**PEMBERLAKUAN SANKSI ADMINISTRATIF:  
BENTUK UPAYA PAKSA MENINGKATKAN KEPATUHAN PEJABAT ATAS  
PELAKSANAAN PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA  
(TEORI EFEKTIVITAS HUKUM)**

**Farida Azzahra**

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

email: [faridaazzahra11@gmail.com](mailto:faridaazzahra11@gmail.com)

Naskah diterima: 5 Oktober 2020, direvisi: 13 Oktober 2020, disetujui: 20 Oktober 2020

**ABSTRAK**

Kehadiran Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwasanya telah memperkenalkan istilah sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa meningkatkan kepatuhan pejabat dalam pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Adapun sebelumnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya menekankan pada prinsip *self-respect* pejabat pemerintah terhadap pelaksanaan putusan PTUN. Penelitian ini bertujuan untuk meninjau pemberlakuan sanksi administratif terhadap pelaksanaan putusan PTUN berdasarkan teori efektivitas hukum serta menganalisis budaya hukum yang berkembang dikalangan pejabat pemerintah terhadap pelaksanaan putusan PTUN. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan sanksi administratif sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 belum dapat berjalan dengan efektif dikarenakan tidak adanya pijakan hukum yang jelas mengenai jenis dan mekanisme pemberlakuan sanksi administratif. Adapun mengenai budaya hukum yang berkembang, hal ini berkaitan dengan rendahnya kepatuhan pejabat pemerintah dalam pelaksanaan putusan PTUN yang kemudian menimbulkan preseden buruk dikalangan pejabat pemerintah, serta potensi untuk dilakukannya pembangkangan hukum oleh pejabat pemerintah. Oleh sebab itu, diperlukan pengaturan teknis terkait jenis dan mekanisme pemberlakuan sanksi administratif melalui peraturan pemerintah guna efektivitas penegakan hukum dan kepastian hukum di bidang peradilan administrasi.

**Kata Kunci:** pejabat pemerintah, sanksi administratif, teori efektivitas hukum.

**ABSTRACT**

*The existence of Law Number 9 the Year 2004 and Law Number 51 the Year 2009 that has introduced the term administrative sanctions as a form of forced efforts to increase the compliance of officials in the implementation of the Administrative Court (PTUN) decision. Previously, Law No. 5/1986 only emphasized the principle of self-respect of government officials towards the implementation of Administrative Court decisions. This study aims to review the implementation of administrative sanctions against the implementation of Administrative Court decisions based on Legal Effectiveness Theory and analyze the legal culture that develops among Government Officials regarding the implementation of Administrative Court decisions. Therefore, the method used in this study is a normative juridical research method. The results showed that the implementation of administrative sanctions as regulated in Law Number 9 of 2004 and Law Number 51 of 2009 have not been able to run effectively because there is no clear legal basis regarding the types and mechanisms of administrative sanctions. As for the developing legal culture, this is related to the low compliance of government officials in the implementation of Administrative*

*Court decisions which then creates a bad precedent among government officials, as well as the potential for legal disobedience by government officials. Therefore, technical arrangements related to the type and mechanism of administrative sanctions required through Government Regulations are needed for the effectiveness of law enforcement and legal certainty in the field of administrative justice.*

**Keywords:** *government, an administrative court, legal effectiveness theory.*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Kedudukan Indonesia sebagai negara hukum memberi konsekuensi bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara ialah hukum, yang artinya bahwa seluruh alat perlengkapan negara, termasuk setiap warga negara harus menjunjung tinggi dan menaati seluruh aturan hukum.<sup>1</sup> Konsep negara hukum kesejahteraan kemudian dijadikan landasan bagi kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern.<sup>2</sup> Konsep negara hukum modern juga mengenal adanya prinsip pembagian kekuasaan, yang pada praktiknya dikenal tiga jenis cabang kekuasaan, yakni: kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Adapun pemerintah selaku pemangku cabang kekuasaan eksekutif memiliki peran yang lebih dominan dalam pelaksanaan urusan negara.

Dominannya peran pemerintah dalam pelaksanaan urusan negara ini juga merujuk pada konsep campur tangan (*staatsbemoelenis*) pemerintah dalam pengelolaan urusan rakyatnya.<sup>3</sup> Menurut Anthony Giddens, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat intervensionis, yang artinya bahwa negara akan selalu mengambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan

untuk meningkatkan kesejahteraan umum.<sup>4</sup> Oleh sebab itu, tugas negara menjadi sangatlah luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat dalam segala bidang, termasuk dalam ranah privat warga negara.

Namun, terdapat permasalahan tempat pemerintah seringkali melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang kemudian dapat merugikan kepentingan warga negaranya. Untuk menghindari penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan tersebut, maka diperlukan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan negara hukum modern. Adapun salah satu unsur terpenting dalam pelaksanaan negara hukum (*rechtsstaat*) adalah adanya peradilan administrasi yang bebas dan tidak memihak. Keberadaan peradilan administrasi ini bahwasanya diperlukan dalam rangka pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam mengawasi dan menindaklanjuti tindakan-tindakan pemerintah tersebut.

Keberadaan peradilan administrasi bahwasanya juga sesuai dengan prinsip *Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM) yang digagas oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Sebab, adanya peradilan administrasi ini juga merupakan ciri khas demokrasi konstitusional, yaitu terdapat gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah

- 
1. Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009) hlm. 17.
  2. Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia," *Mimbar Hukum* vol. 31, no. 2 (2019) <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>, hlm. 259.
  3. Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Bina Aksara, 1989) hlm. 18.
  4. Anthony Giddens, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000) hlm. 100.

yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

Pada negara Indonesia, wujud pelaksanaan konsep peradilan administrasi tersebut ialah dengan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus yang hanya diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian, atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.<sup>5</sup> Adapun menurut S.F. Marbun, tujuan pembentukan PTUN adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri.<sup>6</sup>

Konsep pembentukan peradilan administrasi di Indonesia sebenarnya sudah digagas sebelum kemerdekaan. Namun, realisasi terhadap ide pembentukannya baru terwujud pada tahun 1986 setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun undang-undang PTUN mulai berlaku secara efektif pada tahun 1991 setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 Tahun 1991.<sup>7</sup> Adapun saat ini, undang-undang mengenai PTUN telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan *pertama* pada tahun 2004, melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan *kedua* pada tahun 2009 melalui Undang-

Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan PTUN menjadi salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, di samping sebagai jalur pengawasan administratif yang berjalan sesuai dengan jalur pemerintah sendiri. Oleh sebab itu, PTUN memberikan landasan pada badan yudisial untuk menilai tindakan badan eksekutif, serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada warga negara. Namun, meski telah berdiri selama 30 tahun, kedudukan PTUN dalam ranah peradilan di Indonesia dapat tergolong lemah sebab PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial seperti lembaga peradilan lainnya.

Adapun kewajiban pelaksanaan putusan PTUN dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 masih bersifat "sukarela". Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pada pasal tersebut diatur bahwa apabila dalam jangka waktu empat bulan sejak diterimanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tergugat tidak melaksanakan putusan tersebut, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.<sup>8</sup> Adapun terhadap pengaturan tersebut, dikenal dengan istilah "eksekusi otomatis". Selain eksekusi otomatis, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga mengatur upaya pelaksanaan putusan melalui "eksekusi hierarkis". Adapun eksekusi hierarkis yang dimaksud di sini adalah pelaksanaan putusan melalui perintah dari pejabat yang berwenang. Hal ini sebagaimana diatur

- 
5. Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009) hlm. 146.
  6. SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1988) hlm. 17.
  7. Paulus Effendie Lotulung dan Eddy Djunaedi, *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, 2003) hlm. 12.
  8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344) Pasal 116 ayat (2).

dalam Pasal 116 ayat (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 kemudian mulai mengenakan istilah “upaya paksa” dalam pelaksanaan putusan PTUN. Upaya paksa ini berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.<sup>9</sup> Pemberlakuan upaya paksa ini bahwasanya merupakan bentuk koreksi terhadap lemahnya kekuasaan badan peradilan yang dinilai tidak mampu memberikan tekanan kepada pihak pejabat atau badan pemerintahan untuk melaksanakan putusan. PTUN.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 kemudian mengatur dua jenis upaya pelaksanaan putusan, yakni eksekusi hierarkis sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Selain itu, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 juga pemberlakuan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif yang ketentuannya diatur dengan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Sesuai dengan konteks penegakan hukum, bahwa berhasil atau tidaknya suatu penegakan hukum sangat tergantung pada dapat dilaksanakan atau tidaknya setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal inilah yang menjadi ukuran apakah hukum itu benar-benar ada dan diterapkan secara konsekuen dan murni pada suatu negara hukum. Pengaturan dalam Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mulai memperkenalkan istilah sanksi administratif, bahwasanya merupakan bentuk upaya paksa yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kepatuhan pejabat dalam pelaksanaan putusan PTUN. Namun, keberadaan

pengaturan tersebut belum dapat terlaksana meningkat belum adanya peraturan lebih lanjut yang mengatur mengenai ketentuan Pasal 116 ayat (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai pemberlakuan sanksi administratif, seperti pembayaran uang paksa kepada pejabat tergugat tentu tidak dapat mengikat pejabat untuk melaksanakan putusan PTUN. Akhirnya, tujuan dari pemberlakuan upaya paksa dalam rangka meningkatkan kepatuhan pejabat tidak dapat tercapai. Belum adanya pengaturan teknis mengenai pembayaran uang paksa ini bahkan bisa saja menimbulkan kerugian lebih bagi orang atau badan hukum perdata. Sebab, hingga saat ini belum ada pengaturan mengenai mekanisme pembayaran uang paksa seperti jumlah uang yang harus dibayarkan serta sumber dari pembiayaan uang paksa.

Adanya kelemahan terhadap dasar hukum terkait pemberlakuan sanksi administratif tersebut membawa pada pemahaman akan diperlukannya kajian mendalam yang diharapkan dapat menjadi solusi atas permasalahan tersebut. Untuk itu, penelitian ini bermaksud untuk mengkaji lebih lanjut mengenai pemberlakuan sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa dalam meningkatkan kepatuhan pejabat dalam pelaksanaan putusan PTUN. Adapun penelitian ini akan terbagi ke dalam tiga bab, yakni pendahuluan yang di dalamnya berisi latar belakang permasalahan penelitian, rumusan masalah, serta metode penelitian. Selanjutnya pada bab pembahasan akan diuraikan mengenai hubungan antara pemberlakuan sanksi administratif dengan Teori Efektivitas Hukum serta menggambarkan bagaimana budaya hukum yang terbentuk atas kepatuhan pejabat pemerintah terhadap

9. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380) Pasal 116 ayat (4).

10. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079) Pasal 116 ayat (7).

pelaksanaan putusan PTUN. Terakhir, pada bab penutup akan disampaikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.

### Rumusan Masalah

1. Bagaimana kaitan antara pemberlakuan sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Teori Efektivitas Hukum?
2. Bagaimanakah budaya hukum yang terbentuk atas kepatuhan Pejabat Pemerintah dalam melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara?

### Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*) dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan bahan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan atau *library research*, dengan bahan hukum primer mencakup: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi publikasi terkait pemberlakuan sanksi administratif dalam pelaksanaan putusan PTUN.

## PEMBAHASAN

### Hubungan Antara Pemberlakuan Sanksi Administratif Sebagai Bentuk Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan PTUN Dengan Teori Efektivitas Hukum

Pada hakikatnya, hukum dibuat untuk dilaksanakan. Hukum tidak dapat dikatakan

lagi sebagai hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh sebab itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai suatu yang harus dilaksanakan.<sup>11</sup> Hukum tidak dapat tegak dengan sendirinya, artinya bahwa hukum tidak mampu mewujudkan sendiri-sendiri janji-janji, larangan, perintah yang terkandung dalam peraturan, keputusan dan putusan pengadilan. Oleh sebab 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, hingga evaluasi hukum.<sup>12</sup> Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan interaksi antara berbagai perilaku manusia yang mewakili kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam bingkai aturan yang telah disepakati bersama.<sup>13</sup>

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu.<sup>14</sup> Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktik hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.<sup>15</sup>

Keberhasilan penegakan hukum sangat berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan hukum. Adapun membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu: karakteristik/dimensi

---

11. Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2001) hlm. 11.  
12. Ahmad Jazuli, “Pembangunan Pertahanan Dan Keamanan Demi Penegakan Hukum Di Indonesia: Kewibawaan Suatu Negara,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* vol. 16, no. 2 (2016) <https://doi.org/10.30641/dejure.2016.v16.187-199>, hlm. 192.  
13. Amran Suadi, *Sosiologi Hukum: Penegakan, Realitas, Dan Nilai Moralitas Hukum* (Depok: Prenadamedia Group, 2015) hlm. 208.  
14. *Ibid.*  
15. Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007) hlm. 40.

dari objek sasaran yang dipergunakan.<sup>16</sup> Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.<sup>17</sup>

Mengacu pada teori efektivitas hukum, bahwa derajat dari efektivitas pelaksanaan hukum menurut Soerjono Soekanto ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Adapun berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.<sup>18</sup>

Adapun menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima syarat bagi efektif atau tidaknya suatu sistem hukum, yakni meliputi:<sup>19</sup>

1. Faktor hukum yang berkembang dalam kehidupan masyarakat;
2. Sarana atau fasilitas penunjang pelaksanaan hukum;
3. Pola kehidupan masyarakat;
4. Pengaruh aparat penegak hukum; dan
5. Budaya hukum yang berkembang

Berbeda dengan Soerjono Soekanto, Achmad Ali mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat berjalan efektif apabila:<sup>20</sup>

1. Adanya kejelasan rumusan substansi aturan hukum, guna memudahkan pihak yang menjadi target hukum;

2. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Sebab, pada umumnya hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan dibanding hukum yang bersifat mengharuskan (mandatoris);
3. Perlunya sosialisasi yang optimal kepada semua pihak yang menjadi target hukum;
4. Relevansi aturan hukum dengan orang yang menjadi target; dan
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, dapat dikatakan bahwa faktor penunjang dari efektif atau tidaknya pemberlakuan hukum juga bergantung pada hukumnya itu sendiri. Hal ini berkaitan pula dengan sanksi yang diancam dalam suatu undang-undang apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan dalam undang-undang tersebut. Partisipasi pihak yang bersengketa juga turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan suatu hukum. Adapun menurut Beni Suryadi, minimnya partisipasi pihak yang bersengketa dapat menyebabkan sulitnya pelaksanaan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>21</sup> Hal ini kemudian menimbulkan budaya hukum atau preseden yang buruk atas kepatuhan Pejabat Pemerintah dalam pelaksanaan putusan PTUN.

Keadaan tersebut juga sesuai dengan teori efektivitas hukum yang dikemukakan

16. Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013) hlm. 67.

17. HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013) hlm. 375.

18. Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Saksi* (Bandung: Remaja Karya, 1985) hlm. 7.

19. *Ibid.*

20. HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. cit.*, hlm. 308.

21. Delfina Gusman, "Efektifitas Pelaksanaan Upaya Paksa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap," *Masalah-Masalah Hukum* vol. 39, no. 3 (2010) hlm. 224.

oleh Clarence J. Dias. Ia menekankan bahwa efisien dan efektifnya pelaksanaan aturan hukum juga bergantung pada kesadaran para aparat administrasi. Adapun faktor-faktor penunjang efektivitas hukum Menurut Clarence J. Dias lebih lanjut adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Mudah atau tidaknya pemahaman terhadap substansi aturan;
2. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi serta masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum;
3. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa; dan
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata dikalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Sebagaimana diketahui, bahwa selama ini belum ada pengaturan yang jelas dan tegas mengenai keharusan dalam menjalankan putusan PTUN. Sebab, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 selaku hukum yang berlaku lebih menekankan pada mekanisme *self-respect* atau kesadaran hukum pejabat pemerintah dalam melaksanakan putusan TUN. Kurangnya kesadaran para aparat administrasi ini lah yang kemudian menyebabkan efektivitas pelaksanaan putusan PTUN tidak berjalan. Adapun Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009

memang kemudian memperkenalkan istilah “sanksi administratif” dan pembayaran uang paksa terhadap pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan putusan PTUN. Akan tetapi, pengaturan tersebut belum bisa berjalan dengan maksimal karena belum ada pengaturan teknis yang mengaturnya.

Pasal 116 ayat (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 telah menegaskan kembali pemberlakuan upaya paksa bagi pejabat pemerintah untuk melaksanakan putusan PTUN, yakni dengan menyatakan bahwa:

*“Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.”*<sup>23</sup>

Namun, hingga saat ini belum terdapat peraturan perundang-undangan atau PP yang secara spesifik mengatur mengenai pelaksanaan ketentuan Pasal 116 ayat (7) tersebut. Padahal undang-undang baru dapat dilaksanakan apabila sudah ada PP selaku pengaturan teknis dari pengaturan pada suatu undang-undang.

Pada tahun 2014, diterbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Lahirnya undang-undang ini tentu berimplikasi pada perluasan kewenangan PTUN, tetapi amanat Pasal 116 ayat (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengenai pemberlakuan sanksi administratif belum juga diadopsi pada ketentuan UUAP. Namun, UUAP mewajibkan agar pejabat pemerintah patuh terhadap pelaksanaan putusan PTUN. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 72 ayat (1) UUAP yang menyatakan bahwa:

*“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang*

---

22. Clarence J Dias, *Research on Legal Services and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Services Programs in Developing Countries* (London: Wash. ULQ, 1975) hlm. 150.

23. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079) Pasal 116 ayat (7).

*sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan atau pejabat yang bersangkutan atau atasan yang bersangkutan.*"<sup>24</sup>

Atas hal tersebut, Pasal 80 ayat (2) UUAP kemudian mengatur bahwa tindakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 72 ayat (1) tersebut digolongkan sebagai tindakan yang dapat dikenakan sanksi administratif sedang. Jenis sanksi administratif sedang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan salah satunya dapat berupa pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi. Namun, pemberlakuan pembayaran uang paksa yang diatur dalam UUAP tidaklah sama dengan yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang mengatur bahwa uang paksa dapat diartikan sebagai pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan pengugat.<sup>25</sup>

Ketiadaan petunjuk pelaksanaan terhadap amanat undang-undang untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut secara praktis telah menyebabkan pemberlakuan sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa tidak dapat berjalan dengan optimal dan efektif. Ketiadaan pijakan hukum yang jelas membuat majelis hakim sulit untuk menetapkan pemberlakuan sanksi administratif dan/atau uang paksa terhadap pejabat pemerintah untuk melaksanakan putusan PTUN. Pada

akhirnya, hal ini belum mampu mengubah budaya hukum atau preseden buruk yang berkembang dikalangan pejabat pemerintah dalam mematuhi putusan PTUN.

Selain itu, belum adanya pengaturan pelaksanaan yang jelas untuk mengatur pemberlakuan sanksi administratif dan/atau pembayaran uang paksa ini dapat menimbulkan potensi kerugian yang lebih besar bagi masyarakat atau badan hukum perdata. Salah satu contohnya adalah apabila sanksi administratif diberlakukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sanksi administratif PNS bahwasanya telah diatur dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 7 ayat (1) PP Nomor 53 Tahun 2010 mengatur bahwa hukuman yang diberikan kepada PNS dapat berupa hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat. Jenis hukuman disiplin ringan dapat berupa: (i) teguran lisan, (ii) teguran secara tertulis, dan (iii) pernyataan tidak puas secara tertulis.<sup>26</sup> Jenis hukuman disiplin sedang dapat berupa: (i) penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun, (ii) penundaan kenaikan pangkat selama satu tahun, serta (iii) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun.<sup>27</sup> Adapun hukuman disiplin berat dapat berupa: (i) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga tahun, (ii) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, (iii) pembebasan dari jabatan, (iv) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan (v) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.<sup>28</sup>

24. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (LN No. 292 Tahun 2014, TLN 5601) Pasal 72 ayat (1).

25. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380) Pasal 116 ayat (4).

26. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (LN No. 74 Tahun 2010) Pasal 7 ayat (2).

27. *Ibid*, Pasal 7 ayat (3).

28. *Ibid*, Pasal 7 ayat (4).

Mengacu pada permasalahan tersebut, dapat dikatakan bahwa ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai pemberlakuan sanksi administratif dapat menyebabkan adanya tumpang tindih antar regulasi. Oleh sebab itu, dapat pula dikatakan bahwa pemberlakuan sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa untuk meningkatkan kepatuhan pejabat pemerintah dalam pelaksanaan putusan PTUN masih menjadi kelemahan kontroversial dan fundamental bagi efektifnya penegakan hukum di bidang administrasi. Tidak adanya aturan yang jelas mengenai pemberlakuan sanksi administratif dan/atau uang paksa dapat menimbulkan adanya ketidakpastian hukum. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan pedoman asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UUP.

Untuk itu, kiranya perlu segera dilakukan revisi Undang-Undang PTUN dan pembentukan PP sebagai petunjuk teknis dalam melaksanakan sanksi administratif dan/atau uang paksa sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dengan begitu, pemberlakuan sanksi administratif sebagai bentuk upaya paksa dalam meningkatkan kepatuhan pejabat pemerintah dalam melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dapat berjalan secara efektif dan optimal. Selain itu, adanya pengaturan yang tegas dan jelas mengenai mekanisme pemberlakuan sanksi administratif dan/atau uang paksa ini dapat mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang sasaran utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam negara.

### **Budaya Hukum yang Terbentuk atas Kepatuhan Pejabat Pemerintah Dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum bergantung pada tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*structure of law*), isi hukum (*substance of the law*), serta budaya hukum (*legal culture*).<sup>29</sup> Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Adapun struktur hukum juga berkaitan dengan lembaga hukum yang dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada, seperti halnya lembaga peradilan. Lembaga peradilan bertanggung jawab dalam hal penegakan hukum sebagaimana yang diatur dalam undang-undang dapat berjalan sebagaimana mestinya. Selain itu, lembaga peradilan juga berfungsi untuk memberikan perlindungan hukum.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) berfungsi sebagai lembaga peradilan yang memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat, melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.<sup>30</sup> Dalam menjalankan fungsinya, PTUN tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki kekuatan mengikat, hal ini berkaitan dengan substansi hukum dalam hal penegakan hukum. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

---

29. M. Friedman Lawrence, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sogge Foundation, 1975) hlm. 12.

30. Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1981) hlm. 3.

Keberhasilan lembaga PTUN juga berkaitan dengan kultur hukum yang berkembang dalam pelaksanaan putusan PTUN tersebut. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum.<sup>31</sup> Adapun budaya hukum juga menjadi faktor penunjang efektivitas suatu pelaksanaan hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan, serta sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat, tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.<sup>32</sup> Pada lingkup administrasi negara, budaya hukum menyangkut kepatuhan para Pejabat Tata Usaha Negara dalam pelaksanaan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pada praktik penegakan hukum, terdapat asas *res judicata pro veritate habetur* yang berarti putusan (dalam arti luas termasuk di dalamnya penetapan) pengadilan adalah hukum, sehingga jika ada pihak-pihak yang tidak patuh atau tidak bersedia melaksanakan putusan/penetapan pengadilan secara sukarela dengan berbagai alasan yang tidak sesuai dengan hukum sama dengan melawan hukum.<sup>33</sup> Asas tersebut bahwasanya juga diadopsi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Pasal tersebut mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila bertentangan dengan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pelaksanaan putusan PTUN pada hakikatnya menggunakan prinsip asas *contrarius actus* yang berarti bahwa pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan izin berhak juga mencabut izin tersebut.<sup>34</sup> Sehubungan dengan penggunaan asas tersebut, maka terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan, yakni: (i) pejabat tergugat melaksanakan putusan berarti secara sukarela melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dan (ii) pejabat tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang di dalamnya berisi kewajiban yang harus dilaksanakan menurut ketentuan Pasal 97 ayat (9) huruf a, b, c Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Mengenai eksekusi terhadap putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dipengaruhi oleh sistem *floating execution*. Artinya, kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, tanpa adanya kewenangan bagi Peradilan Tata Usaha Negara menjatuhkan sanksi.<sup>35</sup>

Selain mengatur pelaksanaan eksekusi otomatis, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga mengatur mengenai pelaksanaan putusan PTUN melalui "eksekusi hierarkis" Pasal 116 ayat (3) mengatur bahwa apabila tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan berupa pencabutan atau penerbitan KTUN baru, maka penggugat bisa mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan untuk memerintahkan tergugat agar melaksanakan putusan

31. *Ibid*, hlm. 38.

32. Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis* (Jakarta: Gunung Agung, 2002) hlm. 8.

33. Untoro, "Self-Respect Dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan," *Pandecta: Research Law Journal* vol. 13, no. 1 (2018) <https://doi.org/10.15294/pandecta.v13i1.7856>, hlm. 41.

34. Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009) hlm. 24.

35. W Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2005) hlm. 243.

tersebut.<sup>36</sup> Kemudian, apabila tergugat tetap tidak melaksanakan perintah dari ketua pengadilan maka, instansi atasan tergugat harus memerintahkan agar tergugat pejabat melaksanakan putusan pengadilan tersebut, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.<sup>37</sup> Apabila pejabat tergugat tetap tidak mau melaksanakan putusan pengadilan tersebut, maka Pasal 116 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur bahwa ketua pengadilan dapat mengajukan permohonan kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut agar melaksanakan putusan pengadilan.<sup>38</sup>

Berdasarkan pengaturan tersebut, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menekankan pelaksanaan putusan PTUN pada rasa *self-respect* dan kesadaran hukum dari pejabat TUN terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan suka rela tanpa adanya upaya pemaksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat TUN yang bersangkutan.<sup>39</sup> Adapun penggunaan eksekusi hierarkis yang berdasarkan atas *self-respect* ini mengindikasikan tentang lemahnya kekuasaan (*power*) badan peradilan yang diberikan peraturan perundang-undangan sehingga dalam praktiknya kurang mampu memberikan tekanan kepada pihak pejabat atau badan pemerintahan untuk melaksanakan putusan.<sup>40</sup>

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, mekanisme pelaksanaan putusan PTUN mulai menggunakan sistem *fixed execution*,

yaitu eksekusi yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh pengadilan melalui sarana pemaksa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan bahwa:

“*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.*”

Berdasarkan hal tersebut, dapat kita lihat bahwasanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 telah memberlakukan sanksi administratif dan/atau uang paksa sebagai bentuk upaya paksa dalam pelaksana putusan PTUN.

Pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni melalui Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 116 ayat (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwasanya telah menegaskan kembali mengenai pemberlakuan upaya paksa bagi pejabat pemerintah untuk melaksanakan putusan PTUN, yakni dengan menyatakan bahwa

“*Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.*”<sup>41</sup>

Namun, hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan atau PP yang secara spesifik mengatur mengenai pelaksanaan ketentuan Pasal 116 ayat (7)

36. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344) Pasal 116 ayat (3).

37. *Ibid.*, Pasal 116 ayat (4).

38. *Ibid.*, Pasal 116 ayat (2).

39. Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005) hlm. 155-156.

40. Damar Bayukesumo, “Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara”, skripsi (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2010) <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/17533/Kajian-normatif-eksekusi-atas-putusan-Peradilan-tata-usaha-Negara>, hlm. 4.

41. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079) Pasal 116 ayat (7).

tersebut. Berdasarkan jenis eksekusi-eksekusi tersebut, timbul pertanyaan bagaimana budaya hukum pejabat tata usaha negara yang terbentuk di dalam praktik pelaksanaan putusan PTUN? Untuk itu, pada penelitian ini akan dibahas satu contoh kasus yang ada pada putusan No. 064/G/2014/PTUN.SMG.

Putusan No. 064/G/2014/PTUN.SMG merupakan putusan yang berisi sengketa antara para petani Kendeng selaku Penggugat dengan Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dengan objek sengketa Surat Keputusan (SK) pemberian izin lingkungan kegiatan penambangan kepada PT. Semen Indonesia. Adapun amar majelis hakim pada putusan tersebut adalah memerintahkan agar SK pemberian izin lingkungan kegiatan penambangan tersebut dapat segera dicabut. Tergugat kemudian melakukan upaya banding terhadap putusan PTUN tersebut pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Surabaya. Hasilnya, upaya banding tersebut diterima oleh majelis hakim PTTUN Surabaya melalui Putusan No. 135/B/2015/PTTUN.SBY. Putusan PTTUN Surabaya tersebut kemudian membatalkan putusan PTUN Semarang No. 064/G/2014/PTUN.SMG.

Atas putusan PTTUN Surabaya tersebut, dilakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung (MA) yang diajukan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Atas permohonan kasasi tersebut, MA kemudian mengabulkan permohonan WALHI dan membatalkan putusan PTTUN Surabaya, melalui Putusan No. 99 PK/TUN/2016. Adanya putusan MA yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut memberlakukan kembali ketentuan putusan PTUN Semarang No. 064/G/2014PTUN-SMG, yang berarti bahwa SK pemberian izin lingkungan terhadap PT. Semen Indonesia haruslah segera dicabut.

Terhadap hal tersebut, Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dapat menerapkan

eksekusi otomatis. Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengatur bahwa apabila dalam jangka waktu 60 hari setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterima, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka KTUN yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Permasalahan kemudian timbul ketika Gubernur Jawa Tengah menerbitkan KTUN baru yang mengatur hal sama. Pada tahun 2016, Gubernur Jawa Tengah kembali mengeluarkan izin lingkungan kepada PT. Semen Indonesia melalui SK No. 660.1/30 Tahun 2016. Tindakan tersebut bahwasanya menunjukkan adanya “pembangkang hukum” terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun, tindakan tersebut tidak dapat disengketakan lantaran Undang-Undang PTUN tidak mengatur pelarangan terhadap hal yang demikian.

Adanya pembangkangan hukum tersebut menunjukkan bahwa kepatuhan pejabat pemerintah terhadap pelaksanaan putusan PTUN masih rendah. Adapun Prildy Nataniel memaparkan bahwa penyebab rendahnya tingkat kepatuhan pejabat terhadap pelaksanaan putusan PTUN adalah karena tidak adanya sanksi yang dikenakan apabila terjadi pelanggaran terhadap putusan tersebut. Selain itu, rendahnya tingkat kepatuhan juga disebabkan tidak adanya jaminan kepentingan apabila mereka menaati hukum.<sup>42</sup> Dalam hal ini, pihak yang kalah dalam sengketa tentunya akan merasa bahwa kepentingannya tidak terjamin bila ia menaati putusan pengadilan TUN, sehingga ia lebih memilih untuk tidak mematuhi putusan pengadilan tersebut. Hal-hal inilah yang kemudian membentuk budaya hukum yang buruk dalam pelaksanaan putusan PTUN di Indonesia, sehingga penegakan hukum terhadap pelaksanaan putusan PTUN tidak dapat berjalan dengan optimal.

42. Prildy Nataniel Boneka, “Tinjauan Hukum Putusan PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap,” *Lex Administratum* vol. 2, no. 2 (2014) <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/4747>, hlm. 145.

## **PENUTUP**

Berdasarkan teori efektifitas hukum, beberapa faktor yang memengaruhi penegakan hukum antara lain ialah: faktor hukum itu sendiri, sanksi yang mengatur, dan juga budaya hukum yang berkembang di masyarakat. Ketiadaan pijakan hukum yang jelas dan tegas mengenai pemberlakuan sanksi administratif membuat pelaksanaan sanksi administratif sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 belum dapat berjalan secara efektif dan optimal. Ketiadaan PP untuk mengatur teknis pelaksanaan sanksi administratif tersebut juga menjadi kelemahan kontroversial dan fundamental bagi efektifnya penegakan hukum di bidang administrasi. Hal ini kemudian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang menghambat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang sasaran utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam negara. Selain itu, rendahnya kesadaran para pejabat pemerintah juga membuat penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan optimal.

Kepatuhan pejabat pemerintah dalam melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap bahwasanya masih tergolong rendah. Hal ini kemudian menimbulkan budaya hukum atau preseden buruk bagi pejabat pemerintah lainnya dalam melaksanakan putusan PTUN. Rendahnya kepatuhan pejabat pemerintah terhadap pelaksanaan putusan PTUN ini pun berpotensi menimbulkan pembangkangan hukum dengan diterbitkannya KTUN baru yang isinya sama dengan KTUN yang telah dicabut oleh putusan PTUN. Adapun faktor terbentuknya budaya hukum yang buruk ini dipengaruhi oleh tidak adanya kekuatan eksekutorial dalam pelaksanaan putusan PTUN. Sebab, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya menekankan pada prinsip *self-respect* dan *floating execution* di dalam pelaksanaan putusan PTUN.

Untuk mengefektifkan pemberlakuan sanksi administratif dan/atau uang paksa sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-

Undang Nomor 51 Tahun 2009, maka dibutuhkan adanya pengaturan pelaksana melalui PP yang mengatur bentuk dan jenis sanksi administratif, tata cara pelaksanaan sanksi administratif, besaran uang paksa yang ditetapkan oleh hakim, cara pembaruan uang paksa, hingga penerimaan uang paksa. Hal tersebut perlu segera diatur agar pemberlakuan sanksi administratif sebagai upaya paksa dalam meningkatkan kepatuhan pejabat pemerintah dalam melaksanakan putusan PTUN dapat berjalan dengan optimal sehingga menimbulkan budaya hukum yang baik atas kesadaran pejabat pemerintah dalam pelaksanaan putusan PTUN.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*. Jakarta: Gunung Agung, 2002.
- Arief, Barda Nawawi. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1981.
- Dias, Clarence J. *Research on Legal Services and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Services Programs in Developing Countries*. London: Wash. ULQ, 1975.
- Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Giddens, Anthony. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Hadjon, Philipus M, dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Handoyo, Benediktus Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

- Lawrence, M. Friedman. *The Legal System: A Sosial Science Perspektif*. New York: Russel Sogge Foundation, 1975.
- Lotulung, Paulus Effendie, dan Eddy Djunaedi. *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, 2003.
- Marbun, SF. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2001.
- Riawan Tjandra, W. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2005.
- Ridwan HR. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Salim, HS, dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Situmorang, Victor. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 1989.
- Soekanto, Soerjono. *Efektivitas Hukum Dan Peranan Saksi*. Bandung: Remaja Karya, 1985.
- Suadi, Amran. *Sosiologi Hukum: Penegakan, Realitas, Dan Nilai Moralitas Hukum*. Depok: Prenadamedia Group, 2015.
- Jurnal**
- Boneka, Prildy Nataniel. "Tinjauan Hukum Putusan PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap." *Lex Administratum* vol. 2, no. 2 (2014): 141-150. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/4747>.
- Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori. "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia." *Mimbar Hukum* vol. 31, no. 2 (2019): 252-266. <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>.
- Gusman, Delfina. "Efektifitas Pelaksanaan Upaya Paksa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap." *Masalah-Masalah Hukum* vol. 39, no. 3 (2010): 221-230.
- Jazuli, Ahmad. "Pembangunan Pertahanan Dan Keamanan Demi Penegakan Hukum Di Indonesia: Kewibawaan Suatu Negara." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* vol. 16, no. 2 (2016): 187-199. <https://doi.org/10.30641/dejure.2016.v16.187-199>.
- Untoro. "Self-Respect Dan Kesadaran Hukum Pejabat Tata Usaha Negara Menuju Keadilan." *Pandecta: Research Law Journal* vol. 13, no. 1 (2018): 37-49. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v13i1.7856>.
- Skripsi**
- Bayukesumo, Damar. "Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara." UNS (Sebelas Maret University), 2010. <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/17533/Kajian-normatif-eksekusi-atas-putusan-Peradilan-tata-usaha-Negara>.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (LN No. 292 Tahun 2014, TLN 5601).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344).
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha (LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380).
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (LN No. 74 Tahun 2010).