

BAB III

Tinjauan Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Administrasi di Indonesia, Perancis dan Turki

Dalam sejarah Peradilan Administrasi di Indonesia, telah terbentuk 9 Pengadilan Tata Usaha Negara yakni di: Palu, Samarinda, Yogyakarta, Palembang, Semarang, Banjarmasin, Medan, Bandung, Surabaya dan Jakarta.

Animo para pencari keadilan untuk memperoleh keadilan di pengadilan administrasi (PTUN) masih relatif kecil. Hal ini, antara lain, dapat dilihat dari minimnya jumlah perkara yang masuk ke PTUN. Sebagai ilustrasi, dapat kita lihat jumlah perkara yang masuk ke PTUN seperti pada tabel 3.1 dan 3.2 di bawah ini:

Tabel 3.1
Jumlah perkara di PTUN Jakarta 2001-2005

Tahun	Sisa Perkara	Perkara Masuk*	Perkara Dicabut	Putusan
2001	Sisa perkara tahun 2000, 63 perkara	225	27	203
2002	Sisa perkara 86	222	50	227
2003	Sisa perkara 80	226	35	240
2004	Sisa perkara 66	177	27	184
2005	Sisa perkara 67	155	Belum diketahui	Belum diketahui

Sumber: PTUN Jakarta

Catatan *) Tidak termasuk perkara yang dicabut

Tabel. 3.2
Jumlah Perkara Yang Masuk di PTUN per Tahun

PTUN	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Palu	-	-	-	-	-	-	-	-	14	15	10
Samarinda	-	-	-	-	5	10	18	24	23	24	17
Yogyakarta	-	-	-	-	-	-	-	6	8	14	6
Palembang	34	45	51	32	32	26	27	39	25	31	25
Semarang	-	22	28	50	25	28	41	145	146	61	73
Banjarmasin	-	-	16	24	16	7	7	12	9	13	13
Medan	79	98	127	84	81	78	91	71	73	92	75
Bandung	-	16	59	65	75	81	61	68	85	105	132
Surabaya	59	64	109	106	100	118	89	98	178	124	106
Jakarta	165	195	153	153	167	188	158	127	196	190	220

Sumber: Diperoleh dari perkara-perkara yang masuk pada PTUN yang bersangkutan⁷³

A. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

Di Indonesia, keberadaan Peradilan Administrasi atau PTUN beserta seluruh pengaturan teknisnya diatur dalam ketentuan perundang-undangan, yakni UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. UU tersebut kemudian direvisi melalui UU Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN,

⁷³ Dikutip dari register perkara kasasi TUN di Mahkamah Agung RI, Direktorat TUN. Seperti dikutip dalam Dr. Lintong O.Siahaan, S.H.,M.H. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia. 2005), hlm. 8

Pelaksanaan eksekusi putusan PTUN, dalam UU Nomor 9 tahun 2004 diatur di dalam pasal 116. Mengenai eksekusi Putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, UU Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN mengaturnya di dalam pasal 116 sebagai berikut:

Pasal 116

- (1) Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.
- (2) Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu **tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.**
- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- (4) 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.

- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Mengenai Uang paksa, penjelasan Ayat (4) UU 9/2004 menyebutkan:

Yang dimaksud dengan "pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa" dalam ketentuan ini adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan penggugat.

Sesungguhnya ada upaya perbaikan di dalam ketentuan PTUN yang baru (UU 9/2004) yakni dengan dicantumkannya ketentuan dalam pasal 116 mengenai sanksi administrasi dan *dwangsom*. Selain itu, dimasukkan pula ketentuan mengenai Ketentuan mengenai juru sita di dalam UU Nomor 9 tahun 2004 ini sebagaimana termuat di dalam pasal 39A sampai dengan 39E, yang kesemuanya mengatur mengenai syarat dan kualifikasi juru sita di PTUN. Namun demikian pengaturan tersebut tidak mengatur alur kerja dan kewenangan juru sita.

Salah satu yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan putusan PTUN adalah karena tidak terdapatnya lembaga eksekutorial dan kekuatan memaksa dalam pelaksanaan putusan PTUN sehingga pelaksanaan putusan PTUN tergantung dari kesadaran dan inisiatif dari pejabat TUN. Dengan melakukan peneguran yang menggunakan sistem hirarki seperti diatur dalam UU No. 5 tahun 1996 terbukti tidak efektif dalam pelaksanaan Putusan PTUN.

Telah pula dilakukan upaya pendekatan surat dari Institusi terkait berupa anjuran-anjuran agar eksekusi putusan PTUN dapat dilaksanakan oleh Pejabat-pejabat TUN terkait. Surat tersebut di antaranya:

1. Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor B471/4/1991 tanggal 29 Mei 1991: Anjuran Tentang Pelaksanaan Putusan PTUN, ditujukan kepada Menteri, Jaksa Agung, Gubernur Bank Indonesia, Sekretaris Jenderal Departemen, Lembaga Tinggi Nasional, Pimpinan-pimpinan Lembaga Nondepartemen, dan Gubernur;

2. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 180.2.568/A.3/Ij tanggal 7 Juni 1994 "Surat Inspektur Jenderal Atas Nama Menteri Dalam Negeri Tentang Pelaksanaan Putusan PTUN" ditujukan kepada semua Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia.

Dengan UU Nomor 9/2004 yang telah mencantumkan ketentuan sanksi administratif dan *dwangsom*, namun Putusan PTUN tidak serta merta dieksekusi oleh pada Pejabat TUN yang bersangkutan.

Terdapat fakta empirik bahwa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) masih hanya sebatas menjadi macan kertas ditunjukkan oleh disertasi DR. Supandi. Dalam penelitian disertasi tersebut, ditemukan bahwa sebagian besar pejabat di Sumatera Utara, sekitar 71,41 persen, tidak mematuhi Putusan PTUN Medan. Pada tahun 2004, DR. Supandi meneliti 180 Putusan PTUN Medan (dari 2.000 putusan sejak periode 1991-2003) yang memiliki kekuatan tetap dan nilai eksekusi. Dari jumlah tersebut, hanya

sekitar 28,59 persen putusan yang dilaksanakan oleh pejabat yang tergugat.⁷⁴

B. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Administrasi di Perancis

1. Tinjauan Singkat Struktur Dasar Sistem Hukum di Perancis

Republik Perancis (*la République Française*) diatur oleh Konstitusi ke-5, 4 Oktober 1958) Perancis dibagi ke dalam beberapa tingkatan daerah administratif, yaitu: *Région* (22), *Département* (96), *Canton* (sekitar 4000), *Commune* (sekitar 37.500).

Ke-22 regions di Perancis adalah: Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Cote d'Azur, and Rhone-Alpes.

⁷⁴ Kompas Online. Susana Rita "Belum Bertaring Karena Tak Punya Daya Paksa"
<<http://209.85.175.104/search?q=cache:ZF0GqiQsh6IJ:kompas.com/kompas-cetak/0601/13/Politikhukum/2359537.htm>> diakses pada 2 Mei 2008.

Metropolitan France dibagi lagi ke dalam 96 departement. Perancis juga menghitung 4 overseas departments (French Guiana, Guadeloupe, Martinique, Reunion), 5 overseas territorial collectivities dengan status istimewa (Mayotte, Saint Pierre and Miquelon, French Polynesia, Wallis & Futuna and New Caledonia)⁷⁵.

a. Struktur Pemerintahan

Perancis adalah negara kesatuan dengan sistem semi-presidensial yang disebut parlementarisme rasional. Kepala negara (*le Président de la République* yakni Nicolas Sarkozy yang dipilih pada Mei 2007) dipilih melalui pemilihan umum secara langsung setiap 5 tahun (hasil revisi Konstitusi pada September 2000). Presiden kemudian menunjuk seorang perdana menteri yang berasal dari mayoritas parlemen. Parlemen terdiri dari *National Assembly (Assemblée nationale)* dan Senat (*Sénat*). Keduanya termaktub didalam UU (*Lois*)

⁷⁵ Diterjemahkan oleh penulis secara bebas dari artikel: *Researching France Law. By Stéphane Cottin and Jérôme Rabenou.* <<http://www.nyulawglobal.org/globalex/france.htm#Court>.> Diakses pada 26 Mei 2008.

b. Tipe-tipe Legislasi

Perancis diatur oleh norma-norma hierarkis yang kaku. Keseluruhan norma adalah konstitusi (yang secara tradisional digabungkan dengan "declarations of rights 1789 dan 1946." Di dalam naskah konstitusi ini dinyatakan bahwa tipe-tipe legislasi harus sesuai dengan UU (*les Lois*), dengan hierarki internal: *institutional act (loi organique)*, *ordinary act (loi ordinaire)*, dan *ordinance (ordonnance)*.

Kekuasaan eksekutif memiliki wewenang untuk membuat peraturan (*regulations /règlements*) yang disebut dengan **décrets** (untuk perdana menteri dan presiden) dan **arrêtés** (untuk seluruh cabang-cabang kekuasaan eksekutif). UU dan keputusan individual (pejabat) berdasarkan format penomoran "99-1234" sejak 1945. Sejak tahun 2000, kasus-kasus diberi nama berdasarkan format "2000-1234". Seluruh UU dan keputusan, dan **arrêtés** yang penting dipublikasi di kantor *gazette* dalam bentuk "*Journal officiel de la République française, édition lois et décrets*" dan menerima nomor yang unik (Sejak 1987: "NOR" untuk "Normalized"). Ini penting untuk pendataan. Sejak

Juni 2004, Ketentuan Hukum di Perancis juga dipublikasikan secara elektronik

c. Sistem Peradilan

Sistem peradilan di Perancis secara historis dibagi ke dalam dua badan terpisah, yakni: *judiciary law* dan *administrative law*. Puncak pengadilan (yang menyangkut hak sipil, perdagangan, ketenagakerjaan, dan pidana) adalah *Supreme Court of Appeals* atau *Cour de Cassation*: 80 hakim diangkat oleh presiden dari nominasi *High Council* badan peradilan. Sebagai catatan, di Perancis terdapat 35 *Courts of Appeals*, 181 *Tribunaux de Grande Instance*, dan 475 *Tribunaux d'Instance* (level terendah). Puncak pengadilan administrasi (menyangkut litigasi yang melibatkan sektor publik) adalah *the Council of State* atau disebut *Conseil d'Etat*, dengan 8 *cours administratives d'appel* and 36 *tribunaux administratifs*.

Dewan Konstitusi (*Constitutional Council/Conseil Constitutionnel*) membuat konstitusional review sebelum UU disahkan (*in abstracto control*) dan mengawasi pemilihan umum nasional (parlemen, presiden, referendum). Dewan konstitusi terdiri dari 9 orang anggota: tiga orang

diangkat oleh presiden, tiga orang diangkat oleh ketua DPR (National Assembly) dan tiga orang diangkat oleh ketua Senat. Sebagai tambahan, setiap mantan presiden adalah anggota ex officio Dewan Konstitusi.

d. Parlemen

Parlemen Bikameral Perancis (parlemen) terdiri dari Senat (331 kursi: 304 untuk metropolitan France, 15 untuk *Overseas Departments and Territories*, and 12 untuk *French Nationals abroad*; anggota-anggota dipilih secara langsung pada pemilihan umum yang diselenggarakan oleh suatu badan pemilihan umum yang melayani 9 tahun; dipilih tiga setiap tiga tahun: berlaku dari 2004 sampai 2011, yang akan memimpin selama kurun 6 tahun, dan diperbaharui setiap pertengahan tiga tahun). Yang kedua adalah *National Assembly* atau *Assemblée Nationale* (577 kursi; para anggota dipilih dari mayoritas tunggal parlemen, untuk bekerja selama lima tahun).

2. Sejarah Conseil d'Etat

Setelah terjadinya revolusi dan reformasi di beberapa negara yang berhasil membatasi kekuasaan Raja atau Ratu, peran lembaga penasehat juga turut memudar, antara lain karena perannya digantikan oleh lembaga parlemen yang pada umumnya dibentuk sebagai hasil dari revolusi. Itu sebabnya, di beberapa negara seperti Perancis, misalnya, '*Counseil du Roi*' yang ada sebelumnya yang merupakan lembaga penasehat Raja, setelah revolusi Perancis (1789) ditiadakan sama sekali, dan perannya digantikan oleh parlemen. Baru beberapa waktu kemudian, setelah disadari, ada fungsi-fungsi tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh parlemen, maka di Perancis oleh Napoleon Bonaparte dibentuk *Counseil d'Etat* sebagai pengganti *Council du Roi* yang menjalankan fungsi kepenasehatan terhadap pemerintah. Itu juga sebabnya mengapa kadang-kadang *Counseil d'Etat* dianggap sebagai ciptaan Napoleon Bonaparte belaka.⁷⁶

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, "Peningkatan Peran Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia" Dikembangkan dari makalah yang disampaikan dalam pertemuan DPA dengan para pakar Hukum Tata Negara di DPA, Jakarta, Kamis, 21 September 2000 dalam rangka agenda perubahan UUD 1945 dan pembaruan UU No. 3/1967 sebagaimana telah diubah dengan UU No.4/1978 tentang Dewan Pertimbangan Agung.

Keberadaan dewan penasihat negara berasal dari lembaga Curia Regis, dikenal dalam ketatanegaraan Romawi Kuno. Tatkala Perancis (di kala itu disebut Galia) dijajah Romawi, lembaga Curia Regis diresepsi dalam ketatanegaraan Perancis, dengan membentuk lembaga tinggi Penasihat negara, disebut Conseil du Roi. Conseil du Roi dibubarkan Napoleon Bonaparte karena dipandang sebagai peninggalan rezime kuno. Napoleon Bonaparte menggantikannya dengan lembaga tinggi yakni *Le Conseil d'Etat* pada tanggal 25 Desember 1799. Lembaga tinggi penasihat negara sedemikian kelak diikuti Belanda, dengan membentuk *Raad van State*, dan masuk ke Hindia Belanda dengan nama : ***Raad van Nederlands Indie***. (P.M. Hadjon, 1987:50) Beberapa negara Eropah Kontinental masih mempertahankan keberadaan dewan penasihat tradisional dimaksud, walaupun kelompok cendekiawan (utamanya di kalangan dunia perguruan tinggi) jauh lebih banyak (serta mungkin lebih bermutu) dari kelompok penasihat yang duduk dalam dewan penasihat resmi itu. Dewan-dewan penasihat resmi tersebut cenderung menganggur, sementara badan-

badan eksekutif lebih banyak merekrut kelompok cendekiawan selaku penasihat ahli.⁷⁷

Dalam perkembangannya, *Le Conseil d'Etat* di Perancis tidak lagi sekadar berfungsi sebagai lembaga penasihat pemerintah tetapi diberi pula kewenangan sebagai lembaga peradilan administrasi yang antara lain mengadili di tingkat banding, putusan-putusan dari 25 *Tribunaux Administratifs*. Pada tahun 1975, atas dasar *Wet Administratieve Rechtspraak van Overheids Beschikkingen (Wet AROB)*, Raad van State di Negeri Belanda juga tidak sekadar berfungsi sebagai lembaga penasihat pemerintah tetapi diberi pula kewenangan sebagai lembaga peradilan administrasi yang mengadili perbuatan-perbuatan administrasi yang berkaitan dengan K.TUN (*beschikkingsdaad van de administratie*).⁷⁸

⁷⁷ M. Laica Marzuki, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis*. *ANALISIS, TAHUN 1, NOMOR 1, September 1999*. Makalah pengantar diskusi pada Dialog 'Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Indonesia Baru Yang Demokratis' pada tanggal 29 April 1999 di Jakarta, diselenggarakan oleh Center For Information and Development Studies (CIDES).

⁷⁸ *Ibid.*

3. Struktur Peradilan Administrasi di Perancis⁷⁹

a. Tingkatan Pengadilan Administrasi: Tribunaux Administratifs, Cours Administratives d'Appel dan Conseil d'Etat

Di Perancis, kontrol yudisial kepada aparat pemerintahan dipercayakan kepada hakim-hakim yang duduk di pengadilan khusus. Pengadilan ini membentuk hierarki tiga tingkat (*three-tier hierarchy*) yang dikepalai oleh *Conseil d'Etat* di Paris. Di bawah *Conseil d'Etat* ada *Cours Administratives d'Appel* di 7 daerah dan dibawahnya lagi ada *Tribunaux Administratifs* yang berjumlah 27 buah di masing-masing kota (*Metropolitan France*). Juga ada Di *overseas departements and territories* yakni 4 buah *Tribunaux Administratifs* Antilles, Reunion, Noumea dan Papeete.

Selain yurisdiksi umum yang dimiliki oleh pengadilan administrasi ini, ada sejumlah yurisdiksi administratif lain sebagai pelaksanaan fungsi yudisial dalam bidang-bidang tertentu. Yurisdiksi khusus ini mirip dengan '*administrative tribunal*' pada *British legal landscape* di

Inggris. Namun demikian jumlah pengadilan yang memiliki yurisdiksi khusus ini lebih sedikit dibanding di Inggris. Lebih jauh lagi, yurisdiksi administrasi khusus ini dibawah supervisi *Conseil d'Etat* sebagai Mahkamah Agung, tidak oleh pengadilan sipil biasa.

Kompleksitas pola peradilan ini adalah hasil dari pembangunan hukum selama dua abad lamanya yang meningkatkan kepentingan dari cabang-cabang Sistem Hukum Perancis. Latar belakang sejarah penting diketahui untuk memahami distribusi tugas dan struktur peradilan saat ini.

b. Banding dan Kasasi

Di Perancis, banding dari *Tribunal Administratif* terletak pada *Cour Administrative d'Appel* atau *Conseil d'Etat* tergantung masalahnya. (Lihat Lampiran 1: *The Division of Jurisdiction Between the Ordinary Administrative Court*).

Pada pengadilan banding, diuji fakta dan (penerapan) hukumnya. Proses banding secara normal tidak menangguhkan pelaksanaan putusan yang diajukan bandingnya, kecuali pada *recours electoral* (pemilu) dimana validitas pemilihan umum harus segera diumumkan. Dari *Cours*

Administrative d'Appel, sebuah *recours en cassation* (memori kasasi) diajukan kepada *Conseil d'Etat*.

Pada dasarnya, tidak ada hak banding terhadap putusan *Conseil d'Etat*. Namun demikian masih dimungkinkan bagi penggugat yang tidak puas untuk melanjutkannya, dalam keadaan-keadaan tertentu. Pengecualiannya, *Conseil d'Etat* dapat meminta untuk mempertimbangkan kembali putusannya (dalam batas waktu tidak lebih dari 2 bulan) dalam kasus-kasus di bawah ini:

- (1) Jika keputusan dikategorikan sebagai kelalaian atau pengulangan. Pihak yang dianggap lalai dapat meminta untuk membuka kembali gugatan melalui sebuah proses yang dikenal sebagai "oposisi." Juga jika ada pihak ketiga yang memiliki kepentingan dengan surat keputusan yang merupakan objek gugatan tetapi tidak termasuk di dalam pihak penggugat, maka ia dapat melawan menjadi "*tierce opposition*." (oposisi bertingkat);
- (2) Jika ada pihak yang meminta untuk diperbaharui, atau direvisi, maka kasus akan dibuka kembali; Hal ini secara kaku dibatasi pada kasus-kasus

dimana terjadi kekeliruan yang serius dalam prosedur, atau dimana putusan didasarkan pada dokumen palsu;

- (3) Sekali lagi, satu pihak dapat meminta sebuah *recours en rectification d'erreur materielle*, jika ia dapat menunjukkan materi dan fakta yang tidak benar, yang telah memberikan efek dalam putusan pengadilan.

Namun demikian, meski dimungkinkan, tiga hal di atas amat jarang muncul di dalam praktik⁸⁰.

c. Penundaan eksekusi

Secara prinsip, semua keputusan administrasi harus diimplementasikan sejak ia dibuat (teori *decision exécutoire*), sebuah prinsip yang dikuatkan sebagai peraturan dalam hukum publik pada tahun 1982 (CE 2 July 1982, HUGLO).

Sebuah *recours* tidak serta merta menghasilkan penundaan eksekusi (*sursis a execution*). Penundaan sesungguhnya adalah pengecualian. Tidak seperti *refere*,

⁸⁰ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, 6th edition, (New York: Oxford University Press. 2006), p. 118-119.

sebuah penundaan membutuhkan keputusan tidak hanya dari presiden saja, tetapi dari formasi pengadilan (*Conseil d'Etat, Cour Administrative d'Appel* atau *Tribunal Administratif*) yang menggunakan *recours* asli sebagai keputusan administratif yang ilegal.

Permohonan penundaan harus secara benar merujuk pada dua kriteria, yakni: bahwa dasar-dasar pembatalan keputusan administratif didasarkan pada efek pembatalan yang serius, dan bahwa eksekusi dari putusan akan menyebabkan kerugian yang sulit untuk dikompensasi (*risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables*). Seperti contoh kerugian yang disebabkan dalam kasus-kasus pendeportasian orang asing, penutupan sebuah industri, atau pencegahan seorang pelajar untuk mengambil kursus selama 1 tahun.

Penundaan eksekusi dapat diminta tidak hanya dalam putusan positif tetapi juga penolakan pada putusan terhadap keinginan pemohon di mana hal ini akan berimbas pada perubahan (dalam hukum atau faktanya) keadaan pemohon (CE 23 Januari 1970, AMOROS)⁶¹.

⁶¹ *Ibid.*, p. 120-121

4. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Administrasi di Perancis

Pengadilan administrasi di Perancis memiliki kekuatan memaksa yang efektif. Tak heran, kekuatannya dalam mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan administrasi yang memutus kasus-kasus gugatan administrasi mendapatkan animo yang besar dari rakyat Perancis. Tercatat, pada tahun 1988 terdapat 68.000 kasus, dan pada tahun 1996 berkembang menjadi 106.000 kasus⁸². Tahun 2003, terdapat 125.000 perkara di tingkat pertama, 15.000 di tingkat banding, dan 11.000 di tingkat kasasi.⁸³

Irfan Fachruddin⁸⁴ berpendapat bahwa seharusnya hakim dapat memaksa pihak pemerintah mematuhi putusan dengan menetapkan sejumlah uang yang harus dibayar (di Nederland

⁸² Catherin Elliot dan Catherin Vermon, *French Legal System*, First Published, (London: Pearson Education Limited, Longman, 2000) p.83 seperti dikutip dalam Dr. Lintong O.Siahaan, S.H.,M.H. *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia. 2005), hlm. 9

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Irfan Fachruddin, "Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah," (Disertasi Doktor Universitas Pajajaran, Bandung, 2003).

dilakukan berdasarkan ketentuan (*Wetboek van Burgerlijk rechtsvordering*). Di Perancis dikenal dengan *astreinte*, di mana pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan administrasi atau kepada pengadilan banding administrasi, agar diputuskan suatu uang paksa, apabila dalam tenggang waktu tertentu pemerintah tidak melaksanakan eksekusi.

Selain itu di Perancis juga dikenal paksaan secara tidak langsung, berupa kontrol dari *Conseil D'Etat* (*section des etudes et des affaires*) di mana badan-badan/sektor-sektor pemerintahan yang mempunyai records buruk dalam bidang ini akan diberikan sanksi, misalnya pengurangan anggaran belanja yang akan datang. Di negara lain seperti Mesir, pejabat-pejabat yang tidak mematuhi putusan PTUN dikenakan delik pidana pelanggaran, yang pada umumnya berupa pembayaran hukum denda.⁸⁵

Pada saat pejabat TUN tidak patuh untuk melaksanakan putusan PTUN, maka pada saat tersebut pejabat TUN tidak

⁸⁵ Lintong O.Siahaan, *Op.Cit.*, hlm. 237

sedang melaksanakan peran negara. Apabila terjadi hal demikian maka pertanggung jawabannya dibebankan secara pribadi kepada pejabat TUN yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan teori kesalahan yang dikembangkan dari Yurisprudensi *Conseil d'Etat* yang membedakan kesalahan dinas (*Faute de serve*) dan kesalahan pribadi (*Faute de personelle*).⁸⁶

Rahasia kekuatan *Conseil d'Etat*⁸⁷ dan *case-law* (*la jurisprudence*) adalah terdapat dalam sejarah dari lembaga unik ini, Metode rekrutmen yang diadopsi untuk merekrut anggotanya dan juga struktur karir secara umum.

Pada tahun 1963, di Perancis *The Repport Commission* (Kini: *Section du Rapport et des Etudes*) diperkenalkan di dalam *Conseil d'Etat* sebagai Komisi yang memiliki fungsi "Extra Judicial" dalam melakukan eksekusi putusan pengadilan melawan pejabat pemerintah. Sejak tahun 1980, parlemen menambah lagi dengan serangkaian "judicial remedies" yang baru dan penting sebagai upaya penegakan

⁸⁶Frans HEndra Winarta. "Pelaksanaan Putusan PTUN dan Otonomi Daerah Sebagai Wujud Supremasi Hukum," <<http://www.komisi hukum.go.id/konten.php?nama=Artikel&op=komentar&id=104>> diakses pada 2 Mei 2008.

⁸⁷ L. Neville Brown and John S. Bell. *Op.Cit.*, p. 7.

hukum. Hal ini menjadi catatan penting dalam masa depan hukum administrasi di Perancis bahwa putusan pengadilan administrasi akan dipatuhi meskipun tanpa diminta penegakannya.

Anggota *Conseil d'Etat* adalah juga anggota *Administration* (Bagian dari Pemerintah)—mungkin karena fakta inilah—Pejabat administrasi kadang tidak mempertimbangkannya sebagai ikatan moral untuk mengimplementasikan putusan *Conseil statut au contentieux*. Ketika ada sebuah penolakan, selalu tergantung pada orang yang terimbas (penggugat yang menang) untuk memperjuangkannya dan kemudian membawa kasusnya ke pengadilan lagi. Ini terjadi sebelum struktur hukum administrasi diperbaiki (Sebelum tahun 1963).

Reformasi hukum administrasi pada tahun 1963 dan legislasi berikutnya antara tahun 1980 dan 1995 telah menghasilkan perbaikan yang signifikan dalam hal pelaksanaan eksekusi. Dalam bagian pertama, Departemen Pemerintah yang telah menghasilkan surat keputusan yang menjadi objek sengketa TUN dapat meminta kepada *Conseil d'Etat* untuk menjelaskan implikasi dari surat keputusan tersebut dan departemen harus meyakinkan bahwa ini telah

ditinjau. Di dalam beberapa kasus, seorang *rapporteur* diangkat oleh pengadilan dan ia akan mendiskusikan tentang gugatan tersebut kepada perwakilan departemen yang bersangkutan. Hanya ada 8 permintaan untuk *eclaircissement* ini di tahun 1996. Sebagai alternatif, *vice president* dari *Conseil d'Etat* atau presiden dari *Section du Contentieux* dapat mengambil inisiatif dan meminta *Section du Rapport* untuk meminta perhatian khusus kepada departemen yang bersangkutan terkait implikasi putusan. Sebagai alternatif berikutnya, penggugat dapat pula dalam jangka waktu 3(tiga) bulan sejak putusan pengadilan administrasi meminta *Section du Rapport* untuk melakukan investigasi.

Setelah awal yang meragukan tersebut, sistem ini terbukti telah mengurangi ketidakpuasan para penggugat. Dari rata-rata sekitar 20 kasus pada tahun 1984-1968, jumlah kasus meningkat menjadi 1337 pada tahun 1995. Mayoritas perkara yang masuk terkait dengan eksekusi putusan *Tribunaux Administratifs*. Perkara yang paling banyak masuk adalah kasus-kasus kepegawaian (*public service employment*), yakni 42% di tahun 1995. Dalam banyak kasus, intervensi dari *Section du Rapport* membawa

hasil, meskipun agak lambat⁶⁸.

Pada fase tersebut, *Section du Rapport* hanya semacam mediator antara penggugat dengan pihak pejabat pemerintah. Mereka memberikan arahan-arahan tentang bagaimana putusan pengadilan harus dieksekusi. Sayangnya, jika instansi/pejabat yang bersangkutan tidak juga mau menjalankan putusan tersebut, *Section du Rapport* tidak dapat memaksa.

Pada tahun 1980 dibuatlah Undang-undang 16 Juli 1980 sebagai upaya untuk mengoptimalkan penegakan hukum dalam bentuk optimalisasi fungsi "*extra judicial remedies*" yang dimiliki oleh *Section du Rapport*:

Pertama, pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan putusan pengadilan, baik pada pengadilan sipil maupun administrasi, harus membayar sejumlah uang (semacam "uang paksa"). Jumlah pembayaran tersebut wajib dibayarkan dalam jangka 4(empat) bulan. Jika dalam kurun waktu empat bulan tersebut pembayaran uang tersebut tidak juga dilakukan, maka juru sita pengadilan akan memaksa

⁶⁸ *Ibid.*, p. 114-115

pejabat/instansi yang bersangkutan untuk membayar uang tersebut sebagai bentuk pertanggungjawaban publik.

Kedua, Meminjam pengaturan pada prosedur pengadilan sipil dan remedi "astreinte" dan mengizinkan penggunaannya pada *Conseil d'Etat* (dan sejak tahun 1995 juga diizinkan untuk dipergunakan pada Pengadilan Banding Administrasi/*Cours Administratives d'Appel* dan *Trubunaux Dministratifs*) dalam rangka untuk menegakkan hukum dalam kerangka kewenangan pengadilan administrasi.

Astreinte adalah inovasi dalam praktik peradilan pada pengadilan sipil, di mana pengadilan meminta pemenuhan pembayaran sejumlah uang kepada terhukum setiap hari karena masih ada hukuman yang belum dieksekusi. Pengadilan sipil menemukan hukuman kumulatif dalam rangka untuk mendapatkan jaminan dari hukuman yang diberikan. Kewenangan *Astreinte* tersebut juga diberikan kepada *Conseil d'Etat* pada tahun 1980 dan pengadilan di bawahnya, tahun 1995. *Astreinte* adalah pembatasan pertama pada penghukuman dalam bentuk pembayaran sejumlah uang, dan dapat pula digunakan untuk memastikan eksekusi putusan hasil dari *recours pour exces de pouvoir*. *Astreinte* dapat dimohonkan kepada *Conseil d'Etat* oleh

penggugat yang menang, ataupun oleh *Section du Rapport* atas nama penggugat. Akan tetapi *astreinte* tidak dapat dimintakan kepada pejabat pemerintah instansi terkait sampai paling tidak dalam jangka 6 (enam) bulan mereka tidak menjalankan eksekusi putusan pengadilan. Jika tidak juga dibayarkan, *Astreinte* akan terus meningkat sampai putusan pengadilan dieksekusi.

Dalam praktiknya, *Conseil d'Etat* amat berhati-hati dalam hal mengabulkan permohonan *astreinte* ini. Pada tahun 1990, sekitar 84 permohonan *astreinte* dikabulkan.

Fungsi *Astreinte* adalah untuk mendukung performa peradilan. *Astreinte* ini pada umumnya dimintakan pada tingkat provisi (*astreinte provisoire*) dari pada dalam bentuk jumlah pasti (*astreinte definitif*). Jika pejabat pemerintah tersebut kemudian menyampaikan keluhannya karena soal waktu pemenuhannya, maka *Conseil* tidak boleh mengakhiri permintaan kepada pejabat instansi tersebut untuk membayar sejumlah uang tertentu sebagai penalti untuk "mencairkan" *astreinte*. Tentu, penggugat bebas untuk menuntut kerugian yang diakibatkan kegagalan mengimplementasikan keputusan pejabat pemerintah.

Astreinte adalah satu kemajuan dalam melakukan penerapan terbatas pada *recours pour exces de pouvoir*. Kecuali jika ada keputusan administrasi atas permintaan penggugat, maka pejabat TUN tidak perlu memenuhi apa-apa lagi. Yang terbaik, dapat digabungkan dari melanjutkan implementasi sebuah keputusan ilegal. Kreditor (juru sita) penghukuman dapat meminta pejabat TUN yang bersangkutan melakukan sesuatu yang positif untuk memberikan efek praktis bagi putusan pengadilan, dan ini hanya ada pada akhir proses kedua bahwa sebuah *astreinte* adalah tepat.

Perlu dicatat bahwa di mana ada kegagalan sebuah otoritas publik untuk membayar uang hukuman, *astreinte* adalah satu jalan yang ditujukan untuk menanggulangi "perlawanan" dari instansi yang bersangkutan. Hukum Administrasi di Perancis tahun 1980 mengatur pembebanan denda personal (pribadi) untuk pelayanan publik (Pegawai Negeri) yang bertanggungjawab pada non-eksekusi (atau eksekusi yang tertunda). Yurisdiksi pembebanan denda ini diberikan kepada *Cour de Discipline Budgetaire*, sebuah badan yang dibentuk berdasarkan UU tahun 1948 dan diberi kekuasaan tambahan pada tahun 1993. Lembaga ini dapat

menjatuhkan denda pribadi pada konsilor daerah dan para officials (pegawai) jika mereka gagal untuk mengimplementasikan putusan pengadilan.⁸⁹

C. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Administrasi di Turki

1. Sistem Peradilan Administrasi Turki

Peradilan administrasi memiliki kompetensi absolut yang mencakup seluruh tindakan pemerintah (meliputi uji hukum Keputusan Tata Usaha Negara, maupun tindakan faktual). Adapun uji hukum dilakukan sekaligus terhadap Keputusan TUN maupun tindakan faktualnya.⁹⁰

Ketentuan yang mengatur kompetensi peradilan administrasi ini dicantumkan dalam Undang-undang yakni UU Nomor 2575 tentang *Council of State*, UU Nomor 2576 tentang *The District Administrative Courts, Administrative Court* dan *Tax Court*, serta UU Nomor 2577 tentang Hukum Acara Peradilan Administrasi.

⁸⁹ G. Braibant and B. Stirn, *Le Droit administratifs francais*, p.545. Seperti dikutip L. Neville Brown and John S. Bell., *French Administrative Law*. (New York: Oxford University Press. 6th edition. 2006) p. 117-118

⁹⁰ Laporan Kunjungan Kerja (Kedinasan) Ke Turki, Mahkamah Agung RI, 20-29 Oktober 2007

Struktur peradilan administrasi Turki⁹¹ terdiri dari:

- 1) Council of State (Danistay Kanunu)
- 2) Regional Administrative Courts, yang terdiri dari:
 - a. Administrative Court;
 - b. Tax Court.

Council of State, dalam bahasa Turki disebut "Danistay Kanunu" didirikan pada masa pemerintahan Sultan Ottoman pada tahun 1868. Pembentukannya banyak mengadopsi sistem peradilan administrasi Perancis. Pada tahun 1876 Danistay Kanunu pernah dibubarkan dan disatukan dengan *Court of Cassation*, tetapi tahun 1927 dihidupkan kembali, yakni setelah terbentuknya Pemerintah Republik Turki. Pada tahun 1961 Undang-Undang Dasar Turki menempatkan *Council of State* sebagai Mahkamah Tertinggi untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan administrasi. Setelah *Council of State*, dalam perkembangan selanjutnya dibentuk peradilan administrasi tingkat pertama dan tingkat banding (*Regional Administrative Court*).

⁹¹ *Ibid.* hlm 4

Fungsi⁹² *Council of State*:

- (1) Sebagai badan peradilan
 - a. Sebagai pengadilan tingkat banding yang memutus:
 - a.1. perkara-perkara yang berisi tuntutan pembatalan (*annulment*) dan pemulihan keadaan (pemenuhan atas gugatan/tuntutan tentang ganti rugi terhadap pembongkaran, pemberian anti rugi/pesangon), kecuali yang mengenai pajak menjadi wewenang pengadilan pajak (*Tax Court*);
 - a.2. Peninjauan kembali gugatan-gugatan oleh *Council of State* sebagai instansi tingkat pertama;
 - a.3. Sengketa yang ditimbulkan dari kontrak administratif;
 - a.4. Mengadili sengketa yang menyangkut perpajakan, serta kewajiban yang berkaitan dengan keuangan dan tarif yang diputus Oleh pengadilan pajak;

⁹² *Ibid.*

a.5. Sebagai pengadilan tingkatan pertama,
yang memutus terhadap kasus-kasus:

- 1) Keputusan-keputusan yang diambil oleh dewan menteri (dewan kabinet)
- 2) Keputusan-keputusan tertentu dari pejabat administrasi
- 3) Peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pelaksanaan yang diterbitkan oleh departemen-departemen atau badan-badan publik atau organisasi profesi publik yang berlaku di seluruh negeri
- 4) Sengketa yang timbul oleh akibat pelaksanaan kewenangan antara peradilan administrasi dengan peradilan pajak
- 5) Tindakan-tindakan yang dilakukan berdasarkan keputusan-keputusan yang diambil oleh Council of State sebagai badan administrasi

b. Council State Sebagai Badan Penasehat

Council of State adalah juga badan penasihat yang berwenang memberikan masukan-masukan kepada Presiden dan Perdana Menteri. Kewenangan tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 2576 dan Nomor 2577

Administrative Court adalah peradilan administrasi tingkat pertama yang berwenang memeriksa:

- 1) Gugatan yang mengandung tuntutan pembatalan dan pemulihan keadaan selain gugatan mengenai pajak;
- 2) Sengketa yang timbul dari dari perjanjian-perjanjian publik (*contract administrative*);
- 3) Gugatan yang menyangkut pemberhentian siswa atau mahasiswa;
- 4) Sengketa kepegawaian;
- 5) Sengketa yang timbul akibat pelaksanaan UU Nomor 3091 tentang Pencegahan Pelanggaran terhadap Kepemilikan Kepemilikan dan Barang Tak Bergerak;
- 6) Keberatan terhadap tindakan-tindakan administrasi yang menyangkut sejumlah uang;

- 7) Gugatan yang menyangkut beberapa sanksi administratif.

Pengadilan Pajak (*Tax Court*) berwenang untuk:

- 1) Mengadili sengketa perpajakan, termasuk yang menyangkut biaya-biaya, serta kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan keuangan dan tarif;
- 2) Mengadili sengketa akibat penutupan terhadap tempat kerja/kios-kios menurut Undang-undang tentang prosedur perpajakan.

Sistem peradilan Turki ada dua tingkat⁹³ yaitu untuk kasus-kasus tertentu hanya sampai di tingkat *Administrative Court* sedangkan untuk kasus-kasus lainnya berlanjut sampai ke tingkat *Regional Administrative Court* atau langsung ke *Council of State* sebagai peradilan tingkat banding. Namun ada pula kasus-kasus tertentu yang diselesaikan oleh *Council of State* sebagai pengadilan tingkat pertama yang bandingnya diselesaikan melalui sidang pleno *Council of State*.

⁹³ *Ibid.* Hlm.6

2. Eksekusi Putusan Pengadilan Administrasi di Turki

Peraturan perundang-undangan Turki, yakni UU No.2576 mengatur administrasi pemerintahan dijalankan oleh institusi, tidak oleh personal. Dalam pengertian ini, sistem peradilan administrasi Turki menentukan tindak hukum pemerintahan sebagai personifikasi jabatan atau institusi, yang pelaksanaannya dijalankan oleh Pejabat Administrasi (Pejabat TUN). Oleh karenanya jika ada sebuah keputusan TUN atau tindakan pejabat dinyatakan cacat hukum oleh putusan pengadilan administrasi, dan tergugat dibebani untuk mencabut Keputusan TUN dan/atau membayar ganti rugi yang ditimbulkan, maka yang membayar ganti rugi adalah institusi. Oleh karena itu pada setiap organ pemerintahan (sebagai contoh di kantor walikota) terdapat semacam divisi atau unit kerja yang bertugas untuk membayar sejumlah uang ganti rugi yang diputuskan oleh Pengadilan Administrasi.

Tatacara pembayaran ganti rugi dilakukan dengan cara diajukan oleh penggugat kepada institusi pejabat yang menerbitkan Keputusan TUN tersebut. Dalam sistem Peradilan administrasi Turki tidak terdapat juru sita,

tidak pula pengumuman di media cetak bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan.

Sepanjang berdirinya peradilan administrasi di Turki belum pernah ada tergugat yang tidak melaksanakan putusan peradilan administrasi.⁹⁴

Meski lembaga pembayar ganti rugi sudah ada, tidak menutup kemungkinan pejabat administrasi (tergugat) yang kerap melakukan kesalahan dalam tindak administrasi pemerintahan (maladministration) dikenakan sanksi administrasi, tetapi hal itu bukan menjadi kewenangan hakim atau pengadilan administrasi, melainkan kewenangan atasan pejabat yang bersangkutan. Hanya saja secara politis di Parlemen akan dijadikan isu politik oleh lawan politiknya di mana pejabat tersebut berasal. Dimungkinkan pula dikenakan sanksi pidana kepada pejabat yang menolak melaksanakan putusan peradilan administrasi.

⁹⁴ *Ibid.* Hlm. 3