

## **PERTIMBANGAN HUKUM DALAM PENETAPAN PENUNDAAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SURABAYA**

**Harmoko**

Fakultas Hukum, Universitas Panca Marga Probolinggo  
Jl. Yos Sudarso, No.107, Pabean, Dringu, Probolinggo, Jawa Timur 67271

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pertimbangan hukum dari suatu penetapan penundaan yang dibuat oleh hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dalam rangka penyelesaian sengketa yang berkeadilan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empirik. Permasalahan mendasar pada penelitian ini adalah ketidakpatuhan untuk melaksanakan penetapan karena kecenderungan hakim dalam membuat suatu penetapan penundaan terhadap tiga sengketa yang menjadi objek penelitian ini yang hanya mempertimbangkan kepentingan Penggugat tanpa mempertimbangkan dampak dari penetapan terhadap kepentingan umum. Hal ini berdampak pada ketidakpatuhan Pejabat TUN. Oleh karena itu, Kualitas penetapan penundaan yang lemah dan tidak memberikan argumentasi yang cukup kuat, merupakan salah satu faktor yang mendasari Pejabat TUN untuk tidak patuh melaksanakan penetapan penundaan.

**Kata Kunci :** Pertimbangan Hukum, Penetapan Penundaan, Pengadilan Tata Usaha Negara

## A. Latar Belakang

Eksekusi menjadi perhatian tersendiri dalam diri lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Eksekusi dalam konteks ini, bukan hanya mengenai putusan pengadilan yang *in kracht* (berkekuatan hukum tetap) tetapi lebih fokus kepada eksekusi dalam konteks penetapan penundaan pelaksanaan dari suatu keputusan tata usaha negara. Realita persoalan yang menarik untuk dibahas karena sering terjadi yaitu permasalahan ketidakpatuhan Pemerintah atau Pejabat negara untuk melaksanakan penetapan penundaan. (Asmuni, 2016 : 101-102)

Pengadilan Tata Usaha Negara sejak awal mulai eksis sampai saat ini, masih dirasakan oleh sebagian masyarakat belum memberikan rasa keadilan sebagaimana tujuan pembentukannya. Hal tersebut tercermin pada penetapan yang telah dikeluarkan oleh pengadilan, tetapi tidak dilaksanakan oleh pemerintah. Eksistensi Pengadilan TUN menjadi pertanyaan sebagai suatu lembaga peradilan yang berfungsi untuk mengadili sengketa TUN. Pertanyaan-pertanyaan tersebut mengarah pada,

apakah PTUN mampu untuk memberikan rasa keadilan dan perlindungan hukum kepada masyarakat, serta dapat menciptakan perilaku Pemerintah yang sadar pada tufoksinya sebagai pengayom dan pelayan masyarakat. (Titik Triwulandari dan Ismu Gunadi Widodo, 2014:567)

Berkisar tahun 2014 s/d 2016, tercatat sekurangnya terdapat 3 sengketa ketidakpatuhan pada Penetapan Penundaan PTUN Surabaya. 3 sengketa tersebut, sebagai berikut: a. sengketa terkait pemilihan kepala desa Kedungrejo antara Asmunif melawan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo; b. sengketa terkait penutupan sendiri pasar Koblen antara PT.Dwi Budi Daya melawan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya; dan c. sengketa mengenai pengenaan denda administratif dan penutupan sendiri hotel cemara antara Hotel Cemara melawan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya dan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. (Wawancara dengan Nursyam B. Sudharsono, H.Dwi Riyadi, dan Andry Marsanto Panitera PTUN Surabaya, 15 Maret 2018)

Paulus Effendie Lotulung, mengatakan bahwa Persoalan ketidakpatuhan Pemerintah terhadap penetapan penundaan PTUN sudah berjalan sejak lama. Hingga saat ini, persoalan tersebut masih hangat untuk menjadi bahan pembicaraan dikalangan masyarakat. Dibeberapa negara persoalan eksekusi meskipun telah diatur dengan bermacam-macam peraturan, tetap tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar mentaati isi putusan. (2003:64).

Penundaan merupakan hal yang menimbulkan kontroversi. (Adriaan W Bedner, 2010:155) Lintang Oloan Siahaan, mengemukakan bahwa pelaksanaan penetapan penundaan belum diatur secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan. Dalam praktek berkembang dengan sendirinya dengan mempedomani ketentuan-ketentuan tentang hukum eksekusi. Seharusnya ada peraturan yang berskala nasional mengenai penundaan ini, agar dapat meminimalisir terjadinya ketidakpatuhan Pejabat TUN terhadap penetapan penundaan sehingga tercipta perlindungan hukum kepada

masyarakat pencari keadilan sebagaimana tujuan dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia.(2005:235)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis menentukan rumusan masalah sebagai berikut :  
Bagaimana Pertimbangan Hukum dalam Penetapan Penundaan di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya ?

## **C. Pembahasan**

Penetapan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara (KTUN) merupakan ketetapan yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim atau Ketua Pengadilan untuk menunda berlakunya suatu KTUN yang menjadi objek sengketa. Dampak dari penetapan ini yaitu pelaksanaan KTUN berhenti sementara, dan terhadap objek yang menjadi sengketa, Pejabat TUN tidak boleh melakukan tindakan apapun sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau penetapan lain dikemudian hari yang menyatakan atau menentukan sebaliknya.

Dampak luas dari penetapan penundaan mengharuskan Ketua

Pengadilan atau Majelis Hakim dalam membuat suatu penetapan penundaan harus memberikan pertimbangan hukum yang dirumuskan secara baik, benar, dan adil. Penetapan Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim yang berkualitas dapat menciptakan kewibawaan yang akan berpengaruh terhadap pelaksanaan penetapan tersebut.

Kualitas pertimbangan Hakim dalam penetapan penundaan pelaksanaan KTUN merupakan salah satu indikator dipatuhi atau tidak suatu perintah penundaan. Secara kasuistis berdasarkan fakta yang terjadi pada penyelesaian sengketa di PTUN Surabaya, ada beberapa sengketa yang berujung pada ketidakpatuhan Pejabat TUN terhadap penetapan penundaan dikarenakan pertimbangan hukum yang lemah dan tidak memberikan argumentasi-argumentasi yang meyakinkan pejabat TUN untuk melaksanakan penetapan, yaitu:

- a. Sengketa di PTUN Surabaya, antara Asmunif warga Dusun Bloro, Desa Kedungrejo, Kabupaten Sidoarjo melawan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon,

Kabupaten Sidoarjo. Objek sengketa dalam sengketa ini adalah Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016 tentang penetapan calon kepala desa yang berhak dipilih di Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dilaksanakan secara serentak di 77 Desa yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Desa Kedungrejo salah satu Desa dari 77 Desa yang melaksanakan Pilkades di Kabupaten Sidoarjo. Pada tanggal 4 April 2016, Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo telah membuat berita acara hasil penelitian kelengkapan persyaratan administrasi dan klarifikasi berkas permohonan bakal calon Kepala Desa. Hasil klarifikasi permohonan bakal calon Kepala Desa Kedungrejo, sebagai berikut : bahwa, berkas permohonan bakal calon Kepala

Desa milik dan atas nama Asmunif dinyatakan ditolak karena tidak memenuhi persyaratan administrasi formal.

Penolakan terhadap bakal calon, Asmunif dikarenakan pernah dihukum atau dijatuhi putusan pidana oleh Pengadilan Negeri Surabaya tanggal 16 Pebruari 2011, Nomor : 3319/Pid.B/2011/PN.Sby.

Asmunif terbukti bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana Pasal 363 KUHP, dengan amar putusan menjatuhkan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan 9 (sembilan) bulan.

Berdasarkan Hasil klarifikasi permohonan bakal calon Kepala Desa Kedungrejo. Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo membuat surat keputusan Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016 tentang penetapan calon kepala desa yang berhak dipilih di Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo. Keputusan tersebut membuat bakal calon Kepala Desa

Kedungrejo, Asmunif mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

Dalam gugatan yang diajukan oleh Asmunif di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, terdapat permohonan agar Pengadilan memerintahkan kepada Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo untuk menunda pelaksanaan surat keputusan Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016 tentang penetapan calon kepala desa yang berhak dipilih di Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo selama pemeriksaan perkara ini sampai dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan permohonan penundaan yang diajukan oleh Asmunif atas Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016. Ketua Pengadilan Tata Usaha

Negara Surabaya menetapkan dalam penetapan Nomor : 68/PEN.K/2016/PTUN.Sby, mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa dan memerintahkan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo untuk menunda pelaksanaan surat keputusan Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016 tentang penetapan calon kepala desa yang berhak dipilih di Desa Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo.

Ketidakpatuhan Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo untuk melaksanakan perintah penundaan pelaksanaan KTUN dalam sengketa ini cukup beralasan. Dengan melihat pertimbangan hukum Ketua Pengadilan dalam penetapan penundaan terhadap sengketa ini, cenderung hanya mempertimbangkan kepentingan Penggugat yang berpotensi dirugikan dengan berlakunya Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa

Kedungrejo, Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo Nomor : 02/PPKD.KED.REJO.IV/2016 apabila tetap dilaksanakan.

Kecenderungan Ketua Pengadilan dalam membuat pertimbangan dalam sengketa ini, hanya mempertimbangkan kepentingan Penggugat. Hal ini terlihat dalam penetapan penundaan Nomor : 68/PEN.K/2016/PTUN.SBY yang sama sekali tidak memberikan pertimbangan hukum terkait dampak penetapan ini terhadap kepentingan umum apabila objek yang menjadi sengketa ditunda keberlakuannya.

Dalam pertimbangan hukum Ketua Pengadilan pada sengketa ini, juga tidak memberikan argumentasi-argumentasi yang cukup meyakinkan Tergugat untuk melaksanakan perintah penundaan. Terlihat pada penetapan penundaan ini, pertimbangan hukum Ketua Pengadilan tersebut lebih banyak menjelaskan tentang penundaan secara umum dan

kreteria yang dipakai sebagai acuan dalam menerbitkan penetapan penundaan. Ketua Pengadilan dalam penetapan ini juga tidak menjelaskan tentang urgensi sengketa ini sehingga harus dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa Kedungrejo dan tidak mempertimbangkan pula kepentingan umum yang berpotensi dirugikan apabila penetapan ini dilaksanakan.

Asumsi Penulis dalam sengketa ini, berdasarkan pada pertimbangan hukum Ketua Pengadilan dalam membuat suatu penetapan. Penulis meyakini bahwa Ketua Pengadilan PTUN Surabaya dalam membuat suatu penetapan penundaan terhadap sengketa ini, tidak berani mengambil resiko. Sifat penundaan hanya sementara dan bukan merupakan putusan akhir, sehingga Ketua Pengadilan lebih mementingkan kepentingan Penggugat yang berpotensi dirugikan dan menyerahkan penilaian terhadap sengketa ini ke Majelis

Hakim untuk memeriksa pokok sengketa secara komprehensif.

- b. Sengketa antara Solikin (Kepala Desa Rembang Kepuh, Kediri) melawan Bupati Kediri. Objek sengketa dalam sengketa ini adalah Keputusan Bupati Kediri Nomor : 188.45/99/418.322/2016 tentang Pemberhentian Kepala Desa Rembang Kepuh, Kecamatan Ngadiluwih, Kediri.

Permohonan penundaan pada sengketa ini diputuskan bersamaan dengan putusan akhir. Meskipun permohonan penundaan diputuskan bersamaan dengan putusan akhir, ketidakpatuhan Pejabat TUN tetap masih terjadi. Ketidakpatuhan Pejabat TUN (dalam hal ini Bupati Kediri) dikarenakan pertimbangan hakim dalam putusan tersebut terkait penundaan tidak terdapat penjelasan mengenai urgensi penundaan yang mengharuskan penundaan dilaksanakan. Dalam putusan sengketa ini No. 50/G/2016/PTUN.SBY, Hakim hanya mempertimbangkan ketentuan Pasal 67 Undang-

Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tanpa adanya argumentasi-argumentasi yang cukup meyakinkan Pejabat TUN untuk melaksanakan perintah penundaan tersebut. Menurut Penulis dalam sengketa ini, seolah-olah Hakim membuat suatu putusan tanpa pertimbangan mengenai penundaan.

Pada Putusan ini, pertimbangan Hakim terkait penundaan hanya mengenai ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana Penulis tulis diatas. Pertimbangan Majelis Hakim dalam putusan ini, tidak memberikan argumentasi-argumentasi yang cukup meyakinkan. Hal ini menambah keyakinan Penulis, bahwa kualitas dari suatu penetapan atau putusan dilihat dari pertimbangan hakim.

c. Sengketa antara PT. Assa Land Surabaya melawan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Yang menjadi objek

sengketa dalam sengketa ini adalah Keputusan Kepala Dinas Perhubungan Kota Surabaya Nomor : 550.1/12278/436.6.10/2016 perihal pembekuan surat rekomendasi andalalin pembangunan Marvel City.

Pertimbangan hukum Hakim dalam penetapan Penundaan Nomor : 109/PEN.TUN/2016/PTUN.SB Y, menurut Penulis dalam membuat suatu penetapan hanya berdasarkan pada kepentingan Penggugat yang berpotensi dirugikan apabila keputusan yang menjadi objek sengketa tetap dilaksanakan. Hal tersebut dapat dilihat pada penetapan bahwa Hakim tidak memberikan alasan-alasan terkait keadaan yang mendesak yang mengakibatkan kepentingan Penggugat akan sangat dirugikan.

Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim dalam membuat suatu penetapan, seharusnya memberikan argumentasi-argumentasi yang dapat meyakinkan Penggugat dan

Tergugat, bukan membuat suatu pertimbangan yang tidak relevan dengan sengketa. Dalam penetapan penundaan Nomor : 109/PEN.TUN/2016/PTUN.SB Y, menurut Penulis ada beberapa pertimbangan hakim yang tidak relevan dengan sengketa yang seharusnya tidak ada dalam pertimbangan hukum suatu penetapan penundaan.

Pertimbangan hukum itu sebagai berikut, “ menimbang, bahwa selain pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, bahan pertimbangan lain yang mendukung ditetapkan penundaan pelaksanaan KTUN yaitu :

1) Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. B. 471/I/1991 tanggal 29 Mei 1991 yang pada pokoknya menyatakan para Pejabat TUN agar membantu melaksanakan keberhasilan PTUN dalam rangka melaksanakan tugasnya yang sudah menjadi komitmen nasional, untuk itu hendaknya Pejabat TUN

yang digugat membantu kelancaran proses penyelesaian perkara dan melaksanakan putusan atau penetapan Pengadilan dengan sebaik-baiknya;

2) Surat Menteri Dalam Negeri No. 180.2/A.J/I/1994 tanggal 7 Juni 1994 yang pada pokoknya menyatakan untuk menjaga kewibawaan pemerintah dalam lembaga peradilan dan menegakkan hukum serta keadilan dalam menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap aparat sangat diharapkan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II beserta segenap jajarannya supaya menaati setiap keputusan PTUN maupun tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.”

Pertimbangan hukum diatas, menurut Penulis tidak tepat dijadikan sebagai pertimbangan hukum hakim dalam membuat suatu penetapan penundaan dalam konteks sengketa ini.

Seharusnya surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor. B. 471/I/1991 dan surat Menteri Dalam Negeri Nomor. 180.2/A.J/I/1994 hanya sebagai alat pengontrol pemerintah dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan.

#### **D. Kesimpulan**

Kecenderungan hakim dalam membuat suatu penetapan penundaan terhadap tiga sengketa tersebut diatas yang hanya mempertimbangkan kepentingan Penggugat tanpa mempertimbangkan dampak dari penetapan terhadap kepentingan umum. Hal ini berdampak pada ketidakpatuhan Pejabat TUN. Oleh karena itu, Kualitas penetapan penundaan yang lemah dan tidak memberikan argumentasi yang cukup kuat, merupakan salah satu faktor ketidakpatuhan Pejabat TUN terhadap penetapan penundaan pelaksanaan KTUN.

#### **Daftar Pustaka**

Asmuni, 2016, *Eksekutabilitas Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara*, Perspektif Hukum, Vol. 16, No.1 Mei 2016.

Bedner, Adriaan W, 2010, *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Huma, Jakarta.

Lotulung, Paulus Effendi, 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia Dibandingkan dengan Peradilan Administarsi yang Berlaku Diberbagai Negara dalam Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara*, LPP-HAN, Jakarta.

Siahaan, Lintong Oloan, 2005, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia Studi tentang Keberadaan PTUN selama Satya Dasawarsa 1991-2001*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta.

Triwulandari, Titik dan Ismu Gunadi Widodo, 2014, *Hukum Tata Usaha Negara dan Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana, Jakarta.

#### **Putusan / Penetapan**

Putusan Pengadilan tata Usaha Negara Surabaya Nomor : 50/G/2016/PTUN.SBY.

Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, Nomor: 68/PEN.K/2016/PTUN.SBY.

Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, Nomor: 109/PEN.TUN/2016/PTUN.SBY.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Ketentuan 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.

Ketentuan Buku II Pedoman Teknis  
Administrasi dan Pedoman Teknis  
Peradilan Tata Usaha Negara Edisi 2009.