

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Sistem Peradilan Di Indonesia.**

##### 1. Pengertian Lembaga Peradilan.

Setelah mempelajari sistem hukum dari berbagai aspek, pada bagian ini kalian akan diajak untuk menelaah lembaga negara yang mengawasi pelaksanaan dari suatu kaidah hukum. Lembaga ini sering disebut sebagai lembaga peradilan, yang merupakan wahana bagi setiap rakyat yang mencari keadilan untuk mendapatkan haknya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Berbicara mengenai lembaga peradilan nasional, maka tidak bisa terlepas dari konsep kekuasaan negara. Kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan kehakiman. Di Indonesia, perwujudan kekuasaan kehakiman ini diatur sepenuhnya dalam Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan yang berada di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Lembaga-lembaga tersebut berperan sebagai penegak keadilan, dan dibersihkan dari setiap intervensi baik dari lembaga legislatif, eksekutif maupun lembaga lainnya.

Proses peradilan dilaksanakan di sebuah tempat yang dinamakan pengadilan. Dengan demikian terdapat perbedaan antara konsep peradilan dengan

pengadilan. Peradilan menunjukkan pada proses mengadili perkara sesuai dengan kategori perkara yang diselesaikan. Sedangkan pengadilan menunjukkan pada tempat untuk mengadili perkara atau tempat untuk melaksanakan proses peradilan guna menegakkan hukum. Dari uraian di atas dapat dirumuskan, bahwa lembaga peradilan nasional sama artinya dengan pengadilan negara, yaitu lembaga yang dibentuk oleh negara sebagai bagian dari otoritas negara di bidang kekuasaan kehakiman dengan sumber hukumnya peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam negara. Pengadilan secara umum mempunyai tugas untuk mengadili perkara menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih, bahwa hukum tidak ada atau kurang, akan tetapi pengadilan wajib memeriksa dan mengadili setiap perkara peradilan yang masuk.

## 2. Dasar Hukum Lembaga Peradilan.

Adapun yang menjadi dasar hukum terbentuknya lembaga-lembaga peradilan nasional adalah:

- a. Pancasila terutama sila kelima, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”;
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab IX Pasal 24 ayat (2) dan (3), yaitu: Ayat (2): “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha

negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi”; dan Ayat (3): “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer;
- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
- e. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak;
- f. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- g. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- h. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
- i. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- j. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- k. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- l. Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
- m. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- n. Undang-Undang Nomor 49 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;

- o. Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- p. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan perundang-undangan di atas menjadi pedoman dasar bagi lembaga-lembaga peradilan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman secara bebas tanpa ada intervensi dari siapapun. Sehubungan dengan hal itu yang menjadi tugas kita adalah mengawasi kinerja dari lembaga-lembaga tersebut serta memberikan masukan jika dalam kinerjanya belum optimal supaya lembaga-lembaga tersebut merasa dimiliki oleh rakyat.

### 3. Klasifikasi Lembaga Peradilan.

Pada bagian sebelumnya kalian telah menelaah hakikat lembaga peradilan. Pada bagian ini akan ditelusuri klasifikasi atau macam-macam lembaga peradilan yang berdiri di Indonesia. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan, bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi”. Dari ketentuan di atas, sesungguhnya badan peradilan nasional dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Peradilan Sipil yang terdiri dari:

1. Peradilan Umum yang meliputi:

- a. Pengadilan Negeri berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota.
- b. Pengadilan Tinggi berkedudukan di Ibukota Provinsi.
- c. Mahkamah Agung berkedudukan di Ibukota Negara.

2. Peradilan Khusus yang meliputi:

a. Peradilan Agama yang terdiri dari:

- a) Pengadilan Agama yang berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota.
- b) Pengadilan Tinggi Agama yang berkedudukan di Ibukota Provinsi.

b. Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

c. Peradilan Tata Usaha Negara yang terdiri dari:

- a) Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota.
- b) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berkedudukan di Ibukota Provinsi.

d. Mahkamah Konstitusi

3. Peradilan Militer, terdiri dari:

- a) Pengadilan Militer.
- b) Pengadilan Militer Tinggi.
- c) Pengadilan Militer Utama.
- d) Pengadilan Militer Pertempuran.

Badan-badan peradilan di atas merupakan sarana bagi rakyat pencari keadilan untuk mendapatkan haknya di dalam lapangan peradilan nasional.

Badan-badan tersebut mempunyai fungsi tersendiri sesuai dengan kompetensinya.

Kompetensi sebuah lembaga peradilan terdiri dari:

1. Kompetensi Relatif, yaitu kompetensi yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya untuk mengadili suatu perkara. Misalnya penyelesaian perkara perceraian bagi penduduk yang beragama Islam, maka yang berwenang untuk menyelesaikannya adalah peradilan agama. Tindak pidana yang dilakukan oleh anggota TNI, disidangkan di pengadilan militer;
2. Kompetensi Absolut, yaitu kompetensi yang berkaitan dengan wilayah hukum atau wilayah tugas suatu badan peradilan. Misalnya pengadilan negeri, wilayah hukumnya hanya meliputi satu Kabupaten atau Kota dan hanya berwenang menyidangkan perkara hukum yang terjadi wilayah hukumnya.

#### 4. Perangkat Lembaga Peradilan.

Lembaga peradilan nasional merupakan gambaran banyaknya sarana untuk mencari keadilan. Dalam upaya untuk menjalankan tugas dan fungsinya di bidang kekuasaan kehakiman, setiap lembaga peradilan mempunyai alat kelengkapan atau perangkat yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

##### a. Peradilan Umum.

Pada awalnya peradilan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986. Setelah dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini diubah

dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan Undang-Undang Nomor 49 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Berdasarkan undang-undang ini, kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Adapun peradilan umum terdiri dari:

#### 1. Pengadilan Negeri.

Pengadilan Negeri mempunyai daerah hukum yang meliputi wilayah Kabupaten/Kota dan berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota. Pengadilan Negeri dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya, Pengadilan negeri mempunyai perangkat yang terdiri atas: pimpinan (yang terdiri dari seorang ketua dan seorang wakil ketua), hakim (yang merupakan pejabat pelaksana kekuasaan kehakiman), panitera (yang dibantu oleh wakil panitera, panitera muda dan panitera muda pengganti), sekretaris dan jurusita (yang dibantu oleh juru sita pengganti)

#### 2. Pengadilan Tinggi.

Pengadilan tinggi merupakan pengadilan tingkat banding. Perangkat Pengadilan Tinggi terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris. Pimpinan pengadilan tinggi terdiri atas seorang ketua ketua dan seorang wakil ketua. Hakim anggota anggota Pengadilan Tinggi adalah hakim tinggi. Pengadilan tinggi dibentuk dengan undang-undang.

### 3. Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Agung diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004, perangkat atau kelengkapan Mahkamah Agung terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris. Pimpinan hakim anggota Mahkamah Agung adalah hakim agung. Pimpinan Mahkamah Agung terdiri atas seorang ketua, dua orang wakil ketua dan beberapa orang ketua muda. Wakil Ketua Mahkamah Agung terdiri atas wakil ketua bidang yudisial dan wakil ketua bidang non yudisial.

#### b. Peradilan Agama.

Peradilan agama di atur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, serta Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan agama dilaksanakan oleh Pengadilan agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Kekuasaan kehakiman pada peradilan agama berpuncak pada Mahkamah Agung. Peradilan agama terdiri dari:

### 1. Pengadilan Agama.

Pengadilan agama berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota. Pengadilan agama merupakan pengadilan tingkat pertama dan dibentuk berdasarkan keputusan Presiden (keppres). Perangkat atau alat kelengkapan pengadilan Agama terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris dan juru sita. Pimpinan Pengadilan Agama terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua. Hakim dalam pengadilan agama diangkat dan diberhentikan oleh presiden selaku kepala negara atas usul menteri agama berdasarkan persetujuan ketua Mahkamah Agung. Ketua dan wakil ketua Pengadilan Agama diangkat dan diberhentikan oleh menteri agama berdasarkan persetujuan ketua mahkamah agung. Wakil ketua dan hakim Pengadilan Agama diangkat sumpahnya oleh ketua Pengadilan Agama.

### 2. Pengadilan Tinggi Agama.

Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi. Pengadilan tinggi agama merupakan pengadilan tingkat banding. Perangkat atau alat kelengkapan Pengadilan Tinggi Agama terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris. Pimpinan Pengadilan Tinggi Agama terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua. Ketua Pengadilan Tinggi Agama diambil sumpahnya oleh ketua Mahkamah Agung. Hakim anggota Pengadilan Tinggi Agama adalah hakim tinggi. Wakil ketua dan hakim Pengadilan Tinggi Agama diambil sumpahnya oleh ketua Pengadilan Tinggi Agama.

c. Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada awalnya, Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, kemudian undang-undang tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Peradilan Tata usaha Negara terdiri dari:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat pertama. Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Perangkat atau alat kelengkapan Pengadilan Tata Usaha Negara terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris dan juru sita. Pimpinan pengadilan terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua. Hakim pengadilan adalah pejabat yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul ketua Mahkamah Agung. Wakil ketua dan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara diambil sumpahnya oleh ketua Pengadilan Tata Usaha Negara.

## 2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding. Perangkat atau alat kelengkapan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris. Pimpinan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua. Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diambil sumpahnya oleh ketua Mahkamah Agung. Hakim anggota Pengadilan Tinggi Agama adalah hakim tinggi. Wakil ketua dan hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diambil sumpahnya oleh ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

### d. Peradilan Militer.

Peradilan Militer diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997. Dalam undang-undang tersebut, yang dimaksud dengan pengadilan adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan militer yang meliputi Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Utama dan Pengadilan Militer Pertempuran. Dalam peradilan militer dikenal adanya oditurat, yaitu badan di lingkungan TNI yang melakukan kekuasaan pemerintahan negara negara di bidang penuntutan dan penyidikan berdasarkan pelimpahan dari Panglima TNI. Oditurat terdiri atas oditurat militer, oditurat militer tinggi, oditurat jenderal dan oditurat militer pertempuran. Perbedaan peradilan sipil dan militer dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu:

1. Pengadilan sipil berfungsi sebagai penyelenggara peradilan sipil gunakan menegakkan hukum dan keadilan bagi rakyat sipil, sedangkan peradilan militer diperuntukkan bagi anggota militer/TNI.
2. Pejabat yang berwenang sebagai penuntut umum. Dalam pengadilan sipil pejabat yang berwenang bertindak sebagai penuntut umum disebut jaksa, sedangkan dalam peradilan militer disebut oditur.

e. Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi keberadaanya merupakan perwujudan dari Pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi terdiri dari 9 (sembilan) orang hakim konstitusi yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh DPR, Presiden dan Mahkamah Agung, dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Susunan organisasinya terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) anggota hakim konstitusi. Untuk kelancaran tugas dan wewenangnya Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, yang susunan organisasi, fungsi, tugas, dan wewenangnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Konstitusi. Masa jabatan hakim konstitusi adalah 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Sedangkan Ketua dan Wakil ketua dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun. Hakim konstitusi adalah pejabat negara.

## 5. Tingkatan Lembaga Peradilan.

Tingkatan lembaga peradilan di Indonesia sebagaimana telah diketahui sebelumnya, bahwa lembaga peradilan dimiliki oleh setiap wilayah yang ada di Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut tentunya tidak semuanya berkedudukan sejajar, akan tetapi ditempatkan secara hierarki (bertingkat-tingkat) sesuai dengan peran dan fungsinya. Adapun tingkatan lembaga peradilan adalah sebagai berikut:

### a. Pengadilan Tingkat Pertama (Pengadilan Negeri).

Pengadilan tingkat pertama dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Pengadilan tingkat pertama mempunyai kekuasaan hukum yang meliputi satu wilayah Kabupaten/Kota. Fungsi pengadilan tingkat pertama adalah memeriksa tentang sah atau tidaknya penangkapan atau penahanan yang diajukan oleh tersangka, keluarga atau kuasanya kepada ketua pengadilan dengan menyebutkan alasan-alasannya. Wewenang pengadilan tingkat pertama adalah memeriksa dan memutuskan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, khususnya tentang praperadilan yang memeriksa:

1. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian tuntutan.
2. Ganti kerugian dan/atau rehabilitasi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tingkat penyidikan atau tuntutan.

### b. Pengadilan Tingkat Kedua (Pengadilan Tinggi).

Pengadilan tingkat kedua disebut juga pengadilan tinggi yang dibentuk dengan undang-undang. Daerah hukum pengadilan tinggi pada dasarnya meliputi satu provinsi. Pengadilan tingkat kedua berfungsi:

1. Menjadi pimpinan bagi pengadilan-pengadilan negeri di dalam daerah hukumnya;
2. Melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan di dalam daerah hukumnya dan menjaga supaya peradilan itu diselesaikan dengan seksama dan wajar;
3. Mengawasi dan meneliti perbuatan para hakim pengadilan negeri di daerah hukumnya;
4. Untuk kepentingan negara dan keadilan, pengadilan tinggi dapat memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang dipandang perlu kepada pengadilan negeri dalam daerah hukumnya.

Sedangkan wewenang pengadilan tingkat kedua adalah:

1. Mengadili perkara yang diputus oleh pengadilan negeri dalam daerah hukumnya yang dimintakan banding;
2. Berwenang untuk memerintahkan pengiriman berkas-berkas perkara dan surat-surat untuk diteliti dan memberi penilaian tentang kecakapan dan kerajinan hakim.

c. Pemeriksaan Kasasi oleh Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung berkedudukan sebagai puncak semua peradilan dan sebagai pengadilan tertinggi untuk semua lingkungan peradilan dan memberi pimpinan kepada pengadilan-pengadilan yang bersangkutan. Dalam hal kasasi, yang menjadi wewenang Mahkamah Agung adalah membatalkan atau menyatakan tidak sah putusan hakim pengadilan tinggi karena putusan itu salah atau tidak sesuai dengan undang-undang. Hal tersebut dapat terjadi karena:

1. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya perbuatan yang bersangkutan;
2. Melampaui batas wewenang;
3. Salah menerapkan atau karena melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

#### 6. Peran Lembaga Peradilan.

Bagian ini akan memberikan gambaran mengenai peran lembaga peradilan dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan mengetahui hal tersebut, kita sebagai subjek hukum dapat mengawasi dan mengontrol kinerja dari lembaga-lembaga peradilan. Berikut ini peran dari masing-masing lembaga peradilan. Peran tersebut adalah:

##### a. Lingkungan Peradilan Umum.

Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan mahkamah agung. Pengadilan negeri berperan dalam proses pemeriksaan, memutuskan dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama. Pengadilan tinggi berperan dalam menyelesaikan perkara pidana dan perdata pada tingkat kedua atau banding. Di samping itu pengadilan tinggi juga berwenang mengadili ditingkat pertama dan terakhir apabila ada sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan negeri dalam daerah hukumnya. Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan tertinggi dalam lapangan peradilan di Indonesia. Mahkamah Agung berperan dalam proses pembinaan lembaga peradilan yang berada di bawahnya. Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan dan kewenangan dalam pembinaan, organisasi,

administrasi dan keuangan pengadilan. Selain dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan, bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang:

1. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
2. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
3. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang, seperti memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi

b. Lingkungan Peradilan Agama.

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilakukan oleh Pengadilan Agama. Berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006, pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syari'ah.

c. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara berperan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah,

sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Lingkungan Peradilan Militer.

Peradilan militer berperan dalam menyelenggarakan proses peradilan dalam lapangan hukum pidana, khususnya bagi:

1. Anggota TNI;
2. Seseorang yang menurut undang-undang dapat dipersamakan dengan anggota TNI;
3. Anggota jawatan atau golongan yang dapat dipersamakan dengan TNI menurut undang-undang.
4. Seseorang yang tidak termasuk ke dalam huruf t 1,2 dan 3, tetapi menurut keputusan Menteri Pertahanan dan Keamanan yang ditetapkan berdasarkan persetujuan Menteri Hukum Dan Perundang-undangan (sekarang Kumham) harus diadili oleh pengadilan militer.

e. Lingkungan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga:

1. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa:
  - (a) Pengkhianatan terhadap negara.
  - (b) Korupsi;
  - (c) Penyuapan;
  - (d) Tindak pidana berat lainnya.
2. Perbuatan tercela, dan/atau;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **B. Jenis-Jenis Putusan Hakim Perdata.**

Dilihat dari segi fungsinya dalam mengakhiri perkara ada 2 (dua) macam putusan, yaitu:

1. Putusan Akhir.

Putusan akhir ialah putusan yang mengakhiri pemeriksaan di persidangan, baik yang telah melalui semua tahap pemeriksaan, yaitu putusan gugur, putusan *verstek* (tergugat tidak hadir) yang tidak diajukan

*verzet* (perlawanan terhadap *verstek*), putusan tidak menerima, putusan yang menyatakan pengadilan agama tidak berwenang memeriksa.<sup>44</sup> Putusan akhir ada yang bersifat menghukum (*condemnatoir*), ada yang bersifat menciptakan (*constitutief*) dan ada yang bersifat menyatakan (*declaratoir*). Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi. Putusan *condemnatoir* ini memberikan hak kepada penggugat untuk menjalankan putusan secara paksa melalui pengadilan (eksekusi). Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan/menciptakan suatu keadaan hukum misalnya pengangkatan wali, pemberian pengampuan. Perubahan hubungan hukum itu terjadi saat putusan diucapkan tanpa memerlukan upaya paksa (eksekusi). Putusan *declaratoir* adalah putusan yang isinya bersifat menerangkan atau menyatakan apa yang sah dan tidak memerlukan upaya pemaksa (eksekusi).

## 2. Putusan Sela.

Putusan sela adalah putusan yang dijatuhkan sebelum putusan akhir yang diadakan dengan tujuan untuk memungkinkan atau mempermudah kelanjutan pemeriksaan perkara. Putusan sela berisi perintah yang harus dilakukan para pihak yang berperkara untuk memudahkan hakim menyelesaikan pemeriksaan perkara, sebelum hakim

---

<sup>44</sup>A. Mukti Arto, 1998, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Cet. II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 2.

menjatuhkan putusan akhir.<sup>45</sup> Dalam praktik peradilan terdapat 4 (empat) jenis putusan sela, yaitu:

- 1) Putusan *Prepatoir*. Putusan *prepatoir* adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim guna mempersiapkan dan mengatur pemeriksaan perkara. Sifat dasar dari putusan *prepatoir* adalah tidak mempengaruhi pokok perkara itu sendiri. Misalnya putusan yang menetapkan bahwa gugat balik (gugatan dalam reconvensi) tidak diputus bersama-sama dengan gugatan konvensi atau putusan yang menolak/menerima penundaan sidang dikarenakan alasan yang tidak dapat diterima, atau putusan yang memerintahkan pihak tergugat asli (*principal*) datang menghadap sendiri di persidangan;
- 2) Putusan *Interlukotoir*. Putusan *interlukotoir* adalah putusan sela yang dijatuhkan oleh hakim dengan amar yang berisikan perintah pembuktian dan dapat mempengaruhi pokok perkara. Misalnya putusan yang berisi perintah untuk memberikan keterangan ahli, putusan tentang beban pembuktian kepada salah satu pihak agar membuktikan suatu putusan dengan amar memerintahkan dilakukan pemeriksaan setempat (*descente*);
- 3) Putusan *Insidentil*. Putusan *insidentil* adalah putusan yang dijatuhkan hakim sehubungan adanya insiden, yang menurut sistem RV (*Reglement op de Burgelijke Rechtsvordering*) diartikan sebagai timbulnya kejadian yang menunda jalannya perkara. Misalnya ketika

---

<sup>45</sup>R. Soepomo, 1993, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 57.

pemeriksaan sidang berlangsung salah satu pihak mohon agar saksinya didengar atau diperkenankan seorang pihak ketiga (*interventie*) masuk dalam perkara perdata tersebut dalam bentuk *voeging* (menyertai) atau *tussenkomst* (menengahi) sebagaimana ketentuan Pasal 78-79 Rv dan bentuk lainnya adalah *vrijwaring*/garansi/penanggungan diatur dalam Pasal 70-76 Rv yang jika diuraikan, maka penjelasan dari ketiga bentuk putusan sebagai berikut:

- a. *Voeging* adalah masuknya pihak ketiga dalam suatu perkara yang sedang berlangsung, di mana pihak ketiga tersebut memihak salah satu pihak, biasanya kepada pihak tergugat, untuk melindungi kepentingan hukumnya dari pihak ketiga itu sendiri;
  - b. *Tussenkomst* adalah pihak ketiga yang masuk dalam suatu perkara yang terjadi antara pihak penggugat dan tergugat dengan maksud untuk melindungi kepentingan pihak ketiga itu sendiri;
  - c. *Vrijwaring* adalah dimana salah satu pihak yang berperkara menarik pihak ketiga untuk ikut berperkara, dengan tujuan untuk melindungi kepentingan pihak yang menariknya.
- 4) Putusan *Provisionil*. Putusan yang menjawab tuntutan provisional, yaitu menetapkan suatu tindakan sementara bagi kepentingan salah satu pihak sebelum putusan akhir dijatuhkan. Contoh: putusan yang berisi perintah agar salah satu pihak menghentikan sementara pembangunan di atas tanah objek sengketa.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>Ibid, hlm. 59

Dilihat dari segi hadirnya para pihak pada saat putusan dijatuhkan, ada tiga macam, yaitu sebagai berikut:

1. Putusan Gugur. Putusan gugur ialah putusan yang menyatakan bahwa gugatan/pemohonan gugur tidak hadir.<sup>47</sup> Akibat hukum yang timbul dari putusan tersebut, dijelaskan dalam Pasal 77 Rv:
  - a. Pihak tergugat, dibebaskan dari perkara dimaksud. Putusan pengguguran gugatan yang didasarkan atas keingkarannya menghadiri sidang pertama, merupakan putusan akhir (*eind vonnis*) yang bersifat menyudahi proses pemeriksaan secara formil. Artinya, putusan itu mengakhiri pemeriksaan meskipun pokok perkara belum diperiksa. Itu sebabnya undang-undang menyatakan pihak tergugat dibebaskan dari perkara itu;
  - b. Terhadap putusan pengguguran tidak dapat diajukan perlawanan atau *verzet*. Terhadap putusan tersebut, tertutup hak penggugat untuk mengajukan perlawanan atau *verzet*, sifat putusannya:
    - a) Langsung mengakhiri perkara, karena itu langsung pula mengikat kepada para pihak dan terakhir atau *final in binding*. Selain terhadapnya tidak dapat diajukan perlawanan, juga tertutup upaya hukum, sehingga tidak dapat diajukan banding atau kasasi;
    - b) Penggugat dapat mengajukan gugatan baru, satu-satunya jalan yang dapat ditempuh penggugat menghadapi putusan pengguguran gugatan, hanya:

---

<sup>47</sup>A. Mukti Arto, Loc.Cit, hlm. 2.

- (a) Mengajukan gugatan baru dengan materi pokok perkara yang sama, karena dalam putusan pengguguran gugatan tidak melekat *ne bis in idem*, sehingga dapat lagi diajukan sebagai perkara baru;
- (b) Dan untuk itu, penggugat dibebani membayar biaya perkara karena biaya yang semula telah dibayarkan untuk gugatan yang digugurkan.

2. Putusan *Verstek*. Putusan *verstek* ialah putusan yang dijatuhkan karena tergugat/termohon tidak hadir meskipun telah dipanggil secara patut dan resmi (Pasal 149 Rbg), maka gugatan dikabulkan dengan putusan di luar hadir atau *verstek*, kecuali gugatan itu melawan hak atau tidak beralasan.

3. Putusan Kontrakditoir. Putusan kontrakditoir ialah putusan akhir yang pada saat dijatuhkan diucapkan dalam sidang tidak hadir salah satu pihak atau para pihak-pihak yang tidak hadir dianggap tidak sungguh-sungguh lagi membela kepentingannya dalam perkara yang bersangkutan dan dianggap sudah rela menerima, apa saja yang dikemukakan oleh lawan.<sup>48</sup>

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa putusan hakim adalah suatu pernyataan oleh hakim yang diucapkan di persidangan, bertujuan untuk menyelesaikan atau memutuskan suatu perkara yang diajukan kepadanya, di mana pernyataan tersebut menimbulkan akibat hukum antara kedua belah pihak.

---

<sup>48</sup>M. Yahya Harahap, 2007, *Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama*, Cet. III, Pustaka Kartini, Jakarta, hlm. 343.

### **C. Syarat-Syarat Putusan Hakim Perdata.**

Pembahasan yang diawali dengan uraian mengenai asas yang mesti ditegakkan agar putusan yang dijatuhkan tidak mengandung cacat. Asas tersebut dijelaskan dalam Pasal 178 HIR, Pasal 189 RBG dan Pasal 19 UU No. 4 Tahun 2004 (dulu dalam Pasal 18 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman). Asas-asas dimaksud adalah:

#### **1. Asas Memuat Dasar Alasan Yang Jelas Dan Rinci.**

Menurut asas ini putusan yang dijatuhkan harus berdasarkan pertimbangan yang jelas dan cukup. Putusan yang tidak memenuhi ketentuan itu dikategorikan putusan yang tidak cukup pertimbangan atau *onvoldoende gemotiveerd (insufficient judgement)*. Alasan-alasan hukum yang menjadi dasar pertimbangan bertitiktolak dari ketentuan:

- a. Pasal-pasal tertentu peraturan perundang-undangan;
- b. Hukum kebiasaan;
- c. Yurisprudensi, atau
- d. Doktrin hukum.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 23 UU No. 14 Tahun 1970, sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 dan dalam Pasal 25 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 yang menegaskan, bahwa segala putusan pengadilan harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan dan mencantumkan pasal-pasal peraturan perundang-undangan tertentu yang

bersangkutan dengan perkara yang diputus atau berdasarkan hukum taktertulis maupun yurisprudensi atau doktrin hukum.<sup>49</sup>

2. Asas Wajib Mengadili Seluruh Bagian Gugatan. Asas kedua ini digariskan dalam Pasal 178 ayat (2) HIR, Pasal 189 ayat (2) RBG, dan Pasal 50 Rv. Putusan harus secara total dan menyeluruh memeriksa dan mengadili setiap segi gugatan yang diajukan. Tidak boleh hanya memeriksa dan memutus sebagian saja, dan mengabaikan gugatan selebihnya. Cara mengadili yang demikian bertentangan dengan asas yang digariskan undang-undang.<sup>50</sup>
3. Asas Tidak Boleh Mengabulkan Melebihi Tuntutan. Asas yang digariskan pada Pasal 178 ayat (3) HIR, Pasal 189 ayat (3) RBG dan Pasal 50 Rv. Putusan tidak boleh mengabulkan melebihi tuntutan yang dikemukakan dalam gugatan. Larangan ini disebut *ultra petitum partium* (*Ultra petitum partium* adalah putusan (keputusan) hakim yang melebihi permohonan yang diajukan oleh pemohon. Dalam Pasal 178 HIR/189 Rbg ayat (3), hakim dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih dari yang dituntut). Hakim yang mengabulkan melebihi *posita* maupun *petitum* gugat dianggap telah melampaui batas wewenang (*ultra vires*), yakni bertindak melampaui wewenangnya (*beyond the powers of his authority*). Apabila putusan mengandung *ultra petitum*, harus dinyatakan cacat (*invalid*) meskipun hal itu dilakukan hakim dengan itikad baik (*good faith*) maupun sesuai dengan kepentingan

---

<sup>49</sup>M. Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 397

<sup>50</sup>Ibid, hlm. 798.

umum (*public interest*). Mengadili dengan cara mengabulkan melebihi dari apa yang digugat dapat dipersamakan dengan tindakan yang tidak sah (*illegal*) meskipun dilakukan dengan itikad baik.

4. Asas Diucapkan Di Muka Umum, yang mengandung:
  - a. Prinsip Keterbukaan Untuk Umum Bersifat Imperatif. Persidangan dan putusan diucapkan dalam sidang pengadilan yang terbuka untuk umum atau di muka umum, merupakan salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari asas *fair trial*. Menurut asas *fair trial*, pemeriksaan persidangan harus berdasarkan proses yang jujur sejak awal sampai akhir. Dengan demikian, prinsip peradilan terbuka untuk umum mulai dari awal pemeriksaan sampai putusan dijatuhkan, merupakan bagian dari asas *fair trial*.<sup>51</sup> Dalam literatur disebut *the pen justice principle*. Tujuan utamanya, untuk menjamin proses peradilan terhindar dari perbuatan tercela (*misbehavior*) dari pejabat peradilan.<sup>52</sup>
  - b. Akibat Hukum Atas Pelanggaran Asas Keterbukaan. Prinsip pemeriksaan dan putusan diucapkan secara terbuka, ditegaskan dalam Pasal 18 UU No. 14 Tahun 1970, sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 sekarang dalam Pasal 20 UU No. 4 Tahun 2004 yang berbunyi: “Semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum”. Mengenai prinsip ini, juga ditegaskan dalam Penjelasan Umum

---

<sup>51</sup>F. Russell and Christine Loche, *English Law and Language* (London: Cassel, 1992), p. 30.

<sup>52</sup>G. Robertson QC, *Freedom, the Individual and the Law* (New York: Penguin Book, 1993), p. 341

angka 5 huruf c UU No. 14 Tahun 1970: diwajibkan supaya pemeriksaan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh sekurang-kurangnya tiga orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) jo. Pasal 20 UU No. 4 Tahun 2004 di atas, pelanggaran atas prinsip keterbukaan dimaksud mengakibatkan putusan yang dijatuhkan: “Tidak sah atau Tidak mempunyai kekuatan hukum”.

- c. Dalam Hal Pemeriksaan Secara Tertutup, Putusan Tetap Diucapkan Dalam Sidang Terbuka. Dalam kasus tertentu, peraturan perundang-undangan membenarkan pemeriksaan dilakukan dalam sidang tertutup. Akan tetapi, pengecualian ini sangat terbatas dan yang paling utama dalam bidang hukum kekeluargaan, khususnya mengenai perkara perceraian.
- d. Diucapkan Di Dalam Sidang Pengadilan. Selain persidangan harus terbuka untuk umum, pemeriksaan dan pengucapan putusan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila dilakukan dalam sidang pengadilan. Menyimpang dari ketentuan itu, mengakibatkan putusan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan.<sup>53</sup>
- e. Radio Dan Televisi Dapat Menyiarkan Langsung Pemeriksaan Dari Ruang Sidang. Sehubungan dengan itu dalam masyarakat demokrasi, setiap warga negara berhak memperoleh sebanyak mungkin informasi tentang bagaimana caranya organ negara melaksanakan fungsi. Dengan

---

<sup>53</sup>Mahkamah Agung RI, 1999, *Himpunan SEMA Dan PERMA Tahun 1951-1997*, MARI, Februari 1999, hlm. 298

demikian, kekuasaan kehakiman sebagai salah satu bagian dari kekuasaan negara, tidak berbeda dengan badan eksekutif dan legislatif, yang terbuka dan terbentang untuk disiarkan, dan ditayangkan. Sama halnya dengan pengadilan sebagai pelaksana *judicial power*, tidak boleh tertutup, tetapi harus terbuka dan terbentang untuk disiarkan dan ditayangkan, agar setiap warga negara memperoleh informasi yang luas dan akurat tentang fungsi yang dilakukan peradilan dalam menyelesaikan suatu perkara.<sup>54</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka yang mutlak harus ada dalam suatu putusan hakim, adalah sebagai berikut:

1. Kepala Putusan. Setiap putusan pengadilan haruslah mempunyai kepala pada bagian putusan yang berbunyi: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala putusan tersebut memberi kekuatan eksekusi pada putusan. Apabila kepala putusan tersebut tidak dibutuhkan pada suatu putusan pengadilan, maka hakim tidak dapat melaksanakan putusannya.
2. Identitas Para Pihak. Sebagaimana diketahui, bahwa dalam suatu perkara atau sengketa, sekurang-kurangnya terdapat dua pihak. Maka dari itu dalam suatu putusan haruslah memuat pula identitas dari para pihak yang telah bersengketa, seperti nama, umur, alamat, dan nama dari kuasa hukum masing-masing pihak jika ia menggunakan.

---

<sup>54</sup>Richard Stone, *Textbook on Civil Liberty* (London: Blackstone, 1994), p. 171.

3. **Pertimbangan Hakim.** Pada bagian pertimbangan hakim dalam suatu putusan perkara perdata, memuat di dalamnya tentang pertimbangan mengenai duduknya perkara yang disengketakan atau peristiwanya, dan pertimbangan tentang hukumnya. Pasal 184 HIR mengharuskan setiap putusan memuat ringkasan yang jelas dari tuntutan dan jawaban, alasan dan dasar dari pada putusan, pasal-pasal serta hukum tidak tertulis, pokok perkara, biaya perkara, serta hadir tidaknya para pihak pada waktu putusan diucapkan.
4. **Amar Putusan.** Amar atau *dictum* merupakan tanggapan/jawaban terhadap *petitum*. Amar putusan hakim dalam perkara perdata dikenal juga dengan istilah *dictum* putusan yang memuat tanggapan hakim terhadap *petitum* atau tuntutan para pihak dalam sengketa yang diperiksa oleh hakim. Pasal 178 ayat (1) HIR mengharuskan hakim di dalam mempertimbangkan putusan yang akan diambil untuk mencukupi segala alasan hukum, yang tidak dikemukakan oleh kedua belah pihak. Ini memang sudah semestinya berhubungan dengan tugasnya hakim untuk menentukan atas jabatannya, hukum yang akan menguasai soal yang menjadi perkara.<sup>55</sup>

#### **D. Pelaksanaan Putusan Hakim (Eksekusi).**

Eksekusi putusan adalah pelaksanaan atas putusan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Adapun putusan yang dianggap telah memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) adalah sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan Negeri yang telah diterima kedua belah pihak yang berperkara;

---

<sup>55</sup>Soepomo, Op.Cit, hlm. 85

2. Putusan perdamaian (*acta van dading*);
3. Putusan *verstek* yang terhadapnya tidak dilakukan *verzet* atau banding;
4. Putusan Pengadilan Tinggi yang diterima kedua belah pihak yang tidak dilakukan upaya kasasi; dan
5. Putusan Mahkamah Agung dalam hal kasasi.

Proses eksekusi terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut bisa dilakukan dengan cara paksa atau secara sukarela sebagaimana diatur dalam HIR Pasal 195, yaitu:

“Dalam perkara perdata oleh karena pihak yang menang telah memperoleh keputusan hakim yang menghukum pihak lawannya maka ia berhak dengan alat-alat yang diperbolehkan oleh undang-undang untuk memaksa pihak lawan guna mematuhi keputusan hakim itu. Hak ini memang sudah selayaknya, sebab kalau tidak ada kemungkinan untuk memaksa orang yang dihukum maka peradilan akan tidak ada gunanya. Dalam hal ini tidak ada jalan lain bagi pihak yang menang dari pada menggunakan haknya itu dengan perantaraan hakim untuk melaksanakan putusan tersebut, akan tetapi putusan itu harus benar-benar telah dapat dijalankan, telah memperoleh kekuatan pasti, artinya semua jalan hukum untuk melawan keputusan itu sudah dipergunakan, atau tidak dipergunakan karena lewat waktunya, kecuali kalau putusan itu dinyatakan dapat dijalankan dengan segera, walaupun ada perlawanan, banding atau kasasi”.

Putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tersebut haruslah keputusan yang bersifat *condemnatoir* atau putusan yang memiliki amar menghukum. Putusan yang berkekuatan hukum tetap tidak semuanya bisa dieksekusi, terdapat beberapa putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yang tidak bisa dieksekusi, yaitu:

1. Putusan deklaratator (*declaratoir*), yaitu pernyataan hakim yang dituangkan dalam putusan yang dijatuhkan. Pernyataan tersebut adalah penjelasan atau penetapan tentang hak maupun status yang mana putusan tersebut dicantumkan dalam amar putusan.
2. Putusan konstitutif (*constitutief*), yaitu putusan yang memastikan suatu kondisi hukum baik yang bersifat meniadakan atau menimbulkan keadaan hukum baru.
3. Barang yang akan dieksekusi tidak sesuai dengan yang tercantum dalam amar putusan.
4. Obyek dari eksekusi tidak jelas, tidak ada, telah musnah, telah menjadi milik negara, obyeknya berada di luar negeri.

5. Putusan yang dinyatakan *non executable* oleh Kepala Pengadilan Negeri berdasarkan berita acara yang dibuat jurusita yang diperintahkan untuk mengeksekusi putusan tersebut.

Adapun proses permohonan eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri, kemudian pengadilan menetapkan biaya panjar eksekusi yang ditentukan dalam SKUM yang berisi komponen biaya eksekusi, yaitu biaya materai penetapan Eksekusi, biaya pemberitahuan *aanmaning*/teguran tertulis kepada termohon eksekusi, biaya pelaksanaan eksekusi (terdiri dari biaya Pelaksanaan eksekusi/pengosongan, biaya sita eksekusi/angkat sita/CB), biaya penyampaian Salinan Berita Acara Sita kepada para pihak dan desa/kelurahan, biaya pemberitahuan dan pencatatan eksekusi ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan biaya sewa kendaraan. Hanya saja memang tidak ada ketentuan batas waktu kapan penetapan eksekusi harus dikeluarkan sejak permohonan diajukan, namun sifatnya harus segera.

#### **E. Upaya Hukum Dalam Hukum Acara Perdata.**

Secara garis besar klasifikasi hukum terbagi atas dua, yaitu hukum publik dan hukum privat. Hukum publik merupakan hukum yang memberikan peran terhadap negara secara total sebagai arbiter melayani kepentingan umum, dengan kata lain wilayah hukum publik berbicara tentang fungsi negara. Sedangkan hukum privat adalah instrumen hukum yang mengatur bagaimana hubungan antara individu dengan individu dalam masalah kepentingan pribadi. Oleh karena itu perbedaan yang paling mencolok antara wilayah hukum publik dan wilayah hukum privat adalah hukum publik menyangkut fungsi negara sedangkan hukum

privat menyangkut kepentingan individu.<sup>56</sup> Upaya hukum adalah upaya yang diberikan oleh undang-undang kepada seseorang atau badan hukum untuk dalam hal tertentu melawan putusan hakim. Dalam hal ini berkaitan dengan hak asasi manusia yang mengaju kepada hak bagi seseorang yang dikenai oleh putusan hakim tersebut. Dalam teori dan praktek kita mengenal ada 2 (dua) macam upaya hukum yaitu, upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa. Perbedaan yang ada antara keduanya adalah bahwa pada azasnya upaya hukum biasa menangguhkan eksekusi (kecuali bila terhadap suatu putusan dikabulkan tuntutan serta mertanya), sedangkan upaya hukum luar biasa tidak menangguhkan eksekusi.

Berikut ini akan dijelaskan macam-macam upaya hukum yang dikenal dalam hukum acara perdata di Indonesia, yaitu:

#### 1. Upaya Hukum Banding.

Banding merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Negeri. Para pihak mengajukan banding bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Negeri kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri dimana putusan tersebut dijatuhkan. Sesuai azasnya dengan diajukannya banding maka pelaksanaan isi putusan Pengadilan Negeri belum dapat dilaksanakan, karena putusan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap, sehingga belum dapat dieksekusi, kecuali terhadap putusan *uitvoerbaar bij voerraad*.

---

<sup>56</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Diterbitkan PT. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 211

Banding diatur dalam Pasal 188 s.d. 194 HIR (untuk daerah Jawa dan Madura) dan dalam Pasal 199 s.d. 205 RBg (untuk daerah di luar Jawa dan Madura). Kemudian berdasarkan Pasal 3 jo. Pasal 5 UU No. 1/1951 (Undang-Undang Darurat No. 1/1951) di mana Pasal 188 s.d. 194 HIR dinyatakan tidak berlaku lagi dan diganti dengan UU Bo. 20/1947 tentang Peraturan Peradilan Ulangan di Jawa dan Madura.<sup>57</sup> Keputusan pengadilan yang dapat dimintakan banding hanya keputusan pengadilan yang berbentuk Putusan bukan penetapan, karena terhadap penetapan upaya hukum biasa yang dapat diajukan hanya kasasi.<sup>58</sup> Tenggang waktu pernyataan mengajukan banding adalah 14 hari sejak putusan dibacakan bila para pihak hadir atau 14 hari pemberitahuan putusan apabila salah satu pihak tidak hadir. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 20/1947 jo. Pasal 46 UU No. 14/1985. Dalam praktek dasar hukum yang biasa digunakan adalah Pasal 46 UU No. 14 Tahun 1985. Apabila jangka waktu pernyataan permohonan banding telah lewat, maka terhadap permohonan banding yang diajukan akan ditolak oleh Pengadilan Tinggi, karena terhadap putusan Pengadilan Negeri yang bersangkutan dianggap telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan dapat dieksekusi. Pendapat di atas dikuatkan oleh Putusan MARI No. 391 k/Sip/1969, tanggal 25 Oktober 1969, yaitu bahwa Permohonan banding yang diajukan melampaui tenggang waktu menurut undang-undang tidak dapat diterima dan surat-surat yang diajukan untuk pembuktian dalam pemeriksaan banding tidak dapat dipertimbangkan. Akan tetapi

---

<sup>57</sup>Riduan Syahrani, 1994, *Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 94,

<sup>58</sup>Retnowulan Soetantio dan Iskandar Oeripkartawinata, 2007, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 149.

bila dalam hal perkara perdata permohonan banding diajukan oleh lebih dari seorang sedang permohonan banding hanya dapat dinyatakan diterima untuk seorang pembeding, perkara tetap perlu diperiksa seluruhnya, termasuk kepentingan-kepentingan mereka yang permohonan bandingnya tidak dapat diterima (Putusan MARI No. 46 k/Sip/1969, tanggal 5 Juni 1971).

Adapun prosedur mengajukan permohonan banding, yaitu:

- a. Dinyatakan di hadapan Panitera Pengadilan Negeri di mana putusan tersebut dijatuhkan, dengan terlebih dahulu membayar lunas biaya permohonan banding;
- b. Permohonan banding dapat diajukan tertulis atau lisan (Pasal 7 UU No. 20/1947) oleh yang berkepentingan maupun kuasanya;
- c. Panitera Pengadilan Negeri akan membuat akte banding yang memuat hari dan tanggal diterimanya permohonan banding dan ditandatangani oleh panitera dan pembeding. Permohonan banding tersebut dicatat dalam Register Induk Perkara Perdata dan Register Banding Perkara Perdata;
- d. Permohonan banding tersebut oleh panitera diberitahukan kepada pihak lawan paling lambat 14 hari setelah permohonan banding diterima;
- e. Para pihak diberi kesempatan untuk melihat surat serta berkas perkara di Pengadilan Negeri dalam waktu 14 hari;
- f. Walau tidak harus tetapi pemohon banding berhak mengajukan memori banding sedangkan pihak terbanding berhak mengajukan kontra memori banding. Untuk kedua jenis surat ini tidak ada jangka waktu pengajuannya sepanjang perkara tersebut belum diputus oleh Pengadilan Tinggi. (Putusan MARI No. 39 k/Sip/1973, tanggal 11 September 1975);
- g. Pencabutan permohonan banding tidak diatur dalam undang-undang sepanjang belum diputuskan oleh Pengadilan Tinggi pencabutan permohonan banding masih diperbolehkan.

## 2. Upaya Hukum Kasasi.

Kasasi merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Tinggi. Para pihak dapat mengajukan kasasi bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Tinggi kepada Mahkamah Agung. Kasasi berasal dari perkataan "*casser*" yang berarti memecahkan atau membatalkan, sehingga bila suatu permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan di bawahnya diterima

oleh Mahkamah Agung, maka berarti putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung, karena dianggap mengandung kesalahan dalam penerapan hukumnya.<sup>59</sup> Pemeriksaan kasasi hanya meliputi seluruh putusan hakim yang mengenai hukum, jadi tidak dilakukan pemeriksaan ulang mengenai duduk perkaranya sehingga pemeriksaan tingkat kasasi tidak boleh/dapat dianggap sebagai pemeriksaan tingkat ketiga.

Alasan mengajukan kasasi menurut Pasal 30 UU No. 14/1985 antara lain, yaitu:

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang. Tidak berwenangan yang dimaksud berkaitan dengan kompetensi relatif dan absolut pengadilan, sedang melampaui batas bisa terjadi bila pengadilan mengabulkan gugatan melebihi yang diminta dalam surat gugatan;
- b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku. Adapun yang dimaksud di sini adalah kesalahan menerapkan hukum baik hukum formil maupun hukum materil, sedangkan melanggar hukum adalah penerapan hukum yang dilakukan oleh *judex facti* salah atau bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku atau dapat juga diinterpretasikan penerapan hukum tersebut tidak tepat dilakukan oleh *judex facti*;
- c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan. Contohnya dalam suatu putusan tidak terdapat *irah-irah*.

Permohonan kasasi harus sudah disampaikan dalam jangka waktu 14 hari setelah putusan atau penetapan pengadilan yang dimaksud diberitahukan kepada Pemohon sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU No. 14/1985 bila tidak terpenuhi, maka permohonan kasasi tidak dapat diterima. Adapun prosedur mengajukan permohonan kasasi, seperti berikut:

- a. Permohonan kasasi disampaikan oleh pihak yang berhak, baik secara tertulis atau lisan kepada Panitera Pengadilan Negeri yang memutus perkara tersebut dengan melunasi biaya kasasi;

---

<sup>59</sup>Sutantio, 2009, *Prosedur Peradilan*, Hidayah, Jakarta, hlm. 163

- b. Pengadilan Negeri akan mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar, dan hari itu juga membuat akta permohonan kasasi yang dilampurkan pada berkas;
- c. Paling lambat 7 hari setelah permohonan kasasi didaftarkan panitera Pengadilan Negeri memberitahukan secara tertulis kepada pihak lawan;
- d. Dalam tenggang waktu 14 hari setelah permohonan kasasi dicatat dalam buku daftar pemohon kasasi wajib membuat memori kasasi yang berisi alasan-alasan permohonan kasasi;
- e. Panitera Pengadilan Negeri menyampaikan salinan memori kasasi pada lawan paling lambat 30 hari;
- f. Pihak lawan berhak mengajukan kontra memori kasais dalam tenggang waktu 14 hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasai;
- g. Setelah menerima memori dan kontra memori kasasi dalam jangka waktu 30 hari Panitera Pengadilan Negeri harus mengirimkan semua berkas kepada Mahkamah Agung.

### 3. Upaya Hukum Prorogasi.

*Prorogasi* adalah suatu keputusan hakim tingkat pertama yang mungkin dapat menyingkatkan waktu tercapainya putusan pengadilan yang berkekuatan tetap dan merupakan suatu persetujuan yang dicapai antara kedua pihak yang berperkara di muka pengadilan banding. Untuk diketahui, bahwa sengketa hak/gugatan *contentiosa* adalah sebagai bentuk gugatan dengan cara *prorogasi*. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan sekarang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, di mana tugas dan kewenangan badan peradilan di bidang perdata adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan sengketa di antara para pihak yang berperkara. Wewenang mengadili suatu perkara disebut sebagai yurisdiksi atau sering juga disebut dalam praktik adalah kompetensi peradilan. Sedangkan gugatannya berbentuk gugatan *contetiosa* atau disebut juga *contentious*.

Dalam menangani perkara sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang tersebut (UUPKK) pada dasarnya perkara yang ditangani dibagi dua. Pengadilan menangani gugatan *contentiosa* dan gugatan *volunteir*. Gugatan *contentiosa* adalah gugatan yang mengandung sengketa antara dua pihak atau lebih. Proses penyelesaian sengketa dalam gugatan *contentiosa* terjadi dengan proses saling menyangga dalam bentuk gugatan, jawaban, replik, duplik, sehingga gugatan jenis ini disebut juga *op tegenspraak*, yaitu proses peradilan saling sanggah menyanggah. Berbeda halnya dengan gugatan *volunteir* adalah permasalahan yang diajukan oleh pihak tersebut tidak mengandung suatu sengketa, namun hanya permintaan untuk penetapan hak oleh hakim di pengadilan, dan tidak ada pihak tergugat atau lawan yang berperan untuk menyangga gugatan yang diajukan.<sup>60</sup>

Terlepas dari pendapat para pakar yang mengemukakan, bahwa gugatan *contentiosa* ada yang menyebutnya sebagai gugatan perdata, dan ada pula yang menyebutnya sebagai gugatan saja. Lebih praktis untuk mengatakan, bahwa istilah gugatan *contentiosa* (mengandung sengketa hak) disebut sebagai gugatan saja. Bukankah dalam kebiasaan pembuatan surat gugatan lebih sering juga digunakan kata “gugatan” pada kepala surat gugatan itu. Apalagi gugatan yang dinyatakan sebagai gugatan *volunteir* dalam kebiasaan praktik disebut sebagai permohonan saja. Jadi tidak ada alasan yang jelas dan pasti kalau istilah gugatan perdata yang mau digunakan, karena istilah *volunteir* sudah direduksi dengan istilah permohonan. Terkait dengan masalah prorogasi sebagai pengadilan yang

---

<sup>60</sup>R. Soeroso, 2004, *Praktik Hukum Acara Perdata, Tata Cara, Proses Persidangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 90.

melompat langsung ke PT, tanpa mengikuti proses hukum acara yang lazim, yang berawal di Pengadilan Negeri terlebih dahulu.<sup>61</sup>

Dalam rangka mengefisienkan perkara, di mana prorogasi sebagai bahagian perwujudan asas peradilan yang hemat cepat sederhana dan biaya ringan, maka lebih pantas untuk memilih hanya perkara gugatan *contentiosa*. Sebagai perkara yang dapat langsung diajukan ke PT melalui mekanisme prorogasi. Sementara untuk jenis perkara gugatan *volunteir* atau permohonan seperti penetapan hak mewaris, perubahan nama, penepatan perwalian, tetap diberikan kewenangan itu ke Pengadilan Negeri. Hal itu didasarkan, bahwa perkara permohonan tidak mungkin akan menyita banyak waktu dalam proses penyelesaiannya oleh hakim. Oleh karena tidak ada proses sanggah menyanggah sebagaimana yang terjadi dalam gugatan *contentiosa*, maka gugatan *volunteir* mustahil melewati masa pengajuan yang panjang dalam penyelesaiannya perkaranya oleh hakim di pengadilan.<sup>62</sup>

Dalam fenomena/ praktik beracara lingkup peradilan kasus perdata, di mana perkara yang digugat di Pengadilan Negeri biasanya akan menghabiskan waktu 60 hari terhitung mulai dari pengajuan perkara hingga penentuan putusan. Kalau diajukan lagi melalui upaya hukum banding jelas hal ini akan memperpanjang waktu dari salah satu pihak untuk mendapatkan kepastian hukum. Ditambah dengan masalah kepribadian salah satu pihak misalnya yang tetap mempertahankan gugatan dan rasa “hak milik” terhadap objek perkara, sering berjuang habis-habisan, untuk menempuh semua upaya hukum sampai pada upaya

---

<sup>61</sup>Ibid, hlm. 91

<sup>62</sup>Ibid, hlm. 92.

peninjauan kembali, meskipun sudah sadar diri, bahwa segala alat bukti yang dimiliki pada dasarnya lemah. Oleh karena itu perkara yang mengandung sengketa yang disebut sebagai gugatan perdata. Mestinya sudah dijadikan sebagai perkara yang mutlak untuk langsung diajukan di Pengadilan Tinggi.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Peradilan Umum, masalah pengajuan banding ke Pengadilan Tinggi diatur melalui Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951. Menurut undang-undang tersebut peraturan hukum acara untuk pemeriksaan ulang atau banding pada Pengadilan Tinggi adalah Peraturan-Peraturan Republik Indonesia dahulu yang telah ada dan berlaku bagi Pengadilan Tinggi dalam daerah Republik Indonesia dahulu itu. Peraturan-peraturan yang digunakan dalam daerah Republik Indonesia dahulu meliputi:<sup>63</sup>

- a. Untuk pemeriksaan ulang atau banding perkara perdata buat Pengadilan Tinggi di Jawa dan Madura adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1974;
- b. Untuk pemeriksaan ulang atau banding perkara perdata buat Pengadilan Tinggi di luar Jawa dan Madura adalah RBg;
- c. Dari ketentuan tersebut pada dasarnya Pengadilan Tinggi diberikan fungsi untuk mengadili perkara yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri, dengan memeriksa fakta-fakta yang telah diungkap oleh hakim di PN. Oleh karena itu sering disebut PT sebagai peradilan ulangan yang mana putusannya dari Pengadilan Tinggi dapat menguatkan putusan PN, memperbaiki putusan PN dan membatalkan putusan PN.

Selain itu tugas dan kewenangan Pengadilan Tinggi dapat ditemukan dalam ketentuan UU No. 2 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2004 dan terjadi lagi perubahan kedua, yaitu UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Kekuasaan PT secara umum diatur dalam BAB III UU No. 2

---

<sup>63</sup>Supomo, 1977, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 39.

Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU No. 49 Tahun 2009 yang mana sebelumnya terjadi perubahan UU No. 8 Tahun 2004 PT sebagai Peradilan Tingkat Banding dilimpahi beberapa kekuasaan, yaitu:

- a. Berwenang mengadili perkara di tingkat banding;
- b. Bertugas dan berwenang memutus sengketa kewenangan mengadili;
- c. Dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat hukum;
- d. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas dan tingkah laku hakim, panitera, sekretaris, dan juru sita.

Pengadilan Tinggi yang berkedudukan di Ibukota Provinsi tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 sebagai lembaga yang harus mengadili perkara perdata melalui mekanisme prorogasi. Perkara yang dapat ditangani adalah perkara yang dapat ditaksir objek perkaranya senilai Rp. 100 milyar ke bawah. Dengan memberi salah satu tugas dan kewenangan baru ke PT ini, maka berarti PT lagi-lagi tidak hanya menjadi sebagai pengadilan yang berfungsi sebagai penyambung pipa saja, kemudian perkara perdata selanjutnya dikasasi lagi ke MA.

Di atas telah disinggung sebelumnya, bahwa peradilan *prorogasi* yang dijalankan oleh PT dalam menjatuhkan putusan. Dalam hal ini sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir, tidak mengenal lagi kasasi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan RV sebelumnya. PT adalah pengadilan tingkat pertama dan terakhir dalam memutuskan perkara yang mengikuti mekanisme *prorogasi*. Tidak diberikannya juga kewenangan kepada Pengadilan Negeri untuk menangani kasus perdata biasa. Setelah konsep *prorogasi* diwujudkan melalui fungsi PT juga didasarkan pada fungsi dari dua pengadilan ini, yaitu baik pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi masih sama-sama berfungsi sebagai pengadilan yang

mengadili fakta-fakta. Bahkan dalam hal tertentu juga hakim Pengadilan Tinggi dapat menghadirkan para pihak untuk menggelar sidang jika diperlukan.<sup>64</sup> Oleh sebab itu dari pada fungsinya yang masih menilai fakta-fakta yang kuat dari para pihak yang mengajukan perkara tersebut, maka ada baiknya jika kewenangan untuk mengadili perkara perdata yang hanya termasuk dalam sengketa hak gugatan perdata biasa dan diserahkan sepenuhnya kepada Pengadilan Tinggi melalui mekanisme peradilan prorogasi dengan maksud mengefektifkan peradilan, tanpa membisikan waktu yang lebih banyak. Maka dari itu sebaiknya agar PT saja yang menangani perkara yang sudah memenuhi syarat perkara *prorogasi*.

Putusannya berakhir pada Pengadilan Tinggi, sebagai pengadilan pertama sekaligus sebagai pengadilan tingkat terakhir. Barulah nanti kemudian kalau saat salah satu pihak ada pengajuan peninjauan kembali. Baru pengajuan PK tersebut diperiksa oleh Hakim Agung. Terkait dengan itu syarat-syarat untuk diajukan PK jika putusan pengadilan tinggi ingin diajukan PK, juga tetap dapat mengacu pada ketentuan Pasal 67 UU No.14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menegaskan, bahwa permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

---

<sup>64</sup>R. Subekti, 1987, *Hukum Acara Perdata, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman*, Jakarta, hlm. 171-172.

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

#### 4. Upaya Hukum Peninjauan Kembali (PK).

Peninjauan kembali dalam hukum perdata biasa disebut *request civiel* adalah meninjau kembali putusan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena diketahuinya hal-hal baru yang dulu tidak dapat diketahui oleh hakim, sehingga apabila hal-hal itu diketahuinya maka putusan hakim akan menjadi lain. Peninjauan kembali hanya dapat dilakukan oleh MA. Peninjauan kembali diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (sekarang Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan apabila terdapat hal-hal atau keadaan yang ditentukan oleh undang-undang terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat dimintakan peninjauan kembali kepada MA, dalam perkara perdata dan pidana oleh pihak-pihak yang berkepentingan (Pasal 21 UU No. 14/1970).

Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk peninjauan kembali di antaranya sebagai berikut:

- a. Diajukan oleh pihak yang berperkara;
- b. Putusan telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Membuat surat permohonan peninjauan kembali yang memuat alasan-alasannya;
- d. Membayar panjar biaya peninjauan kembali;
- e. Menghadap ke kepaniteraan Pengadilan Agama yang memutus perkara pada tingkat pertama.

Kemudian beberapa alasan diajukannya peninjauan kembali, antara lain:

- a. Adanya putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila perkara sudah diputus, tetapi masih ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. Ada suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa pertimbangan sebab-sebabnya;
- d. Apabila antara pihak-pihak yang sama, mengenai suatu yang sama, atau dasarnya sama, diputuskan oleh pengadilan yang sama tingkatnya, tetapi bertentangan dalam putusannya satu sama lain;
- e. Apabila dalam suatu putusan terdapat kekhilafan Hakim atau suatu

kekeliruan yang nyata. (Pasal 67 UU No. 14/1985).

Permohonan PK dapat dicabut selam belum diputuskan, dalam dicabut permohonan peninjauan kembali (PK) tidak dapat diajukan lagi (Pasal 66 ayat (3) UU No. 14/1985). Pencabutan permohonan PK ini dilakukan seperti halnya pencabutan permohonan kasasi. Berdasarkan pada uraian tersebut tadi, maka dapat disimpulkan, bahwa:

1. Banding merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Negeri. Para pihak mengajukan banding bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Negeri kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri di mana putusan tersebut dijatuhkan;

2. Kasasi merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Tinggi;
3. Prorogasi sebagai pengadilan yang melompat langsung ke PT, tanpa mengikuti proses hukum acara yang lazim, yang berawal di Pengadilan Negeri terlebih dahulu;
4. Peninjauan Kembali atau biasa disebut *Request Civiel* adalah meninjau kembali putusan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena diketahuinya hal-hal baru yang dulu tidak dapat diketahui oleh hakim, sehingga apabila hal-hal itu diketahuinya, maka putusan hakim akan menjadi lain.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Faktor-Faktor Penyebab Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tidak Dapat Dieksekusi (Non Eksekutabel) Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor: 16/G/2009/PTUN-PLG.**

Berdasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan penulis dalam upaya menjawab permasalahan kedua penelitian ini, bahwa faktor-faktor yang menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya putusan atau penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) adalah karena faktor adanya pengaruh perubahan keadaan; faktor perbuatan faktual yang terjadi; dan faktor tidak sinkronnya antara hukum acara dengan hukum materiil. Dari faktor penyebab pertama, yakni karena adanya pengaruh perubahan keadaan, maka apabila dikaitkan dengan kasus perkara sengketa tanah sebagaimana pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor: 16/G/2009/PTUN-PLG, di mana dasar hukum ditetapkannya putusan atau penetapan non eksekutabel oleh PTUN Palembang tersebut disebabkan karena pihak penggugat (sebagai pemenang perkara) tidak mampu menunjukkan objek eksekusi berupa tanah yang akan dieksekusi tidak jelas batasnya.

Lazimnya pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), putusan yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang bernilai eksekusi, sedangkan putusan yang tidak bernilai eksekusi (non eksekutabel) yang disebut dengan putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna, penanganannya akan berbeda dengan

putusan yang bernilai eksekusi. Dalam pelaksanaannya sering dijumpai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna yang faktor penyebabnya oleh 3 hal tersebut tadi, yakni faktor adanya pengaruh perubahan keadaan; perbuatan faktual yang terjadi; dan tidak sinkronnya antara hukum acara dengan hukum materil.

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.<sup>65</sup> Tujuan akhir dari proses pengadilan adalah untuk memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, dalam arti kata suatu yang tidak diubah lagi.<sup>66</sup> Adapun faktor-faktor tidak dapat dilaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara secara sempurna (*non executable*) menurut Umar Dani adalah:<sup>67</sup>

1. Adanya pengaruh perubahan keadaan;
2. Perbuatan faktual yang terjadi; dan
3. Tidak sinkronnya antara hukum acara dengan hukum materil.

Ketiga faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.<sup>68</sup>

Ad.1 Adanya pengaruh perubahan keadaan, yaitu sebelum pengadilan mengambil putusan akhir ia mungkin dihadapkan pada persoalan perubahan keadaan yang terjadi selama proses berjalan. Antara saat lahirnya putusan yang digugat dengan saat diputuskan gugatan terhadap keputusan tersebut akan menempuh waktu yang panjang, sementara itu

---

<sup>65</sup>Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 142.

<sup>66</sup>Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata*, Penerbit PT. Liberty, Yogyakarta, hlm. 175-177.

<sup>67</sup>Umar Dani, 2015, *Putusan Pengadilan Non-Executable, Proses Dan Dinamika Dalam Konteks PTUN*, Genta Press, Yogyakarta, hlm. 94-104

<sup>68</sup>Ibid.

dapat terjadi perubahan dalam undang-undang, posisi kepemilikan berubah, hak-hak pribadi atau kebendaan mengalami perubahan, karena pindah tangan ke lain orang atau hapus sama sekali atau penggugat sementara itu mungkin meninggal dunia;

- Ad.2 Perbuatan faktual yang telah terjadi dapat dimisalkan seperti surat perintah bongkar terhadap gedung A, pada saat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara gedung kemungkinan telah dibongkar sebagian atau seluruhnya, apabila gugatan diterima dan membatalkan surat perintah bongkar sedangkan gedung sudah terlanjur dibongkar, maka putusan pengadilan sudah jelas tidak dapat dilaksanakan secara sempurna, apalagi hakim dalam putusannya tidak dapat memerintahkan tergugat untuk membangun kembali;
- Ad.3 Tidak sinkronnya antara hukum acara dengan hukum materiil, yaitu terjadinya pertentangan antara konsep (hukum materiil) dengan teknis (hukum acara). Contohnya rangkaian seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), di mana seleksi penerimaannya telah terjadwal sedemikian rupa, jika salah seorang di antara peserta menggugat surat keputusan tentang penetapan peserta yang lolos, maka gugatan tersebut tidak berarti menunda jadwal yang telah ditentukan, sehingga ketika putusan berkekuatan hukum tetap (dalam waktu yang cukup panjang) semua pentahapan telah selesai dengan sempurna, sangat sulit kiranya secara teknis untuk memenuhi tuntutan penggugat, namun sebaliknya jika mengabaikan tuntutan sama saja dengan mengabaikan hak-hak konstitusional penggugat.

Faktor ketidakpatuhan pejabat bukan satu-satunya alasan tidak terlaksananya putusan PTUN, ada beberapa perkara yang ternyata pejabat pemerintah (tergugat) secara teknis kesulitan melaksanakan putusan pengadilan, karena adanya perubahan keadaan akibat dari lamanya selang waktu antara ke luaranya keputusan yang digugat dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga putusan pengadilan cenderung diabaikan. Sebenarnya ada pembeda jelas antara tidak dilaksanakannya putusan pengadilan akibat keangkuhan pejabat pemerintah (tergugat) sebagaimana diatur dalam Pasal 116 (putusan eksekutabel), dan pengabaian putusan karena secara teknis putusan

pengadilan susah dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Pasal 117 (putusan non-eksekutabel). Selama ini pembentuk undang-undang hanya berkuat pada upaya paksa yang dapat dikenakan kepada pejabat yang tidak melaksanakan putusan (eksekutabel), padahal terhadap kategori putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna tidaklah dapat dikenakan upaya paksa karena dalam posisi ini ada kalanya tergugat berniat untuk melaksanakan, tetapi terkendala faktor teknis. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur ketentuan mengenai “putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (non-eksekutabel)”, sehingga timbul pertanyaan apakah tidak diadopsinya alternatif penyelesaian putusan non eksekutabel ini dilatarbelakangi anggapan, bahwa semua putusan di PTUN bernilai eksekusi.

Eksekusi yang tidak dapat dijalankan (non-eksekutabel) antara lain ditetapkan dalam hal, yaitu:

- a. Harta kekayaan tereksekusi tidak ada;
- b. Putusan bersifat deklaratoir;
- c. Barang objek eksekusi di tangan pihak ketiga;
- d. Eksekusi terhadap penyewa, non eksekutabel; dan
- e. Barang yang hendak dieksekusi, dijaminkan kepada pihak ketiga.

Pada saat eksekusi ditetapkan oleh hakim dalam suatu penetapan menjadi non-eksekutabel, maka eksekusi berhenti setelah adanya penetapan non-eksekutabel tersebut. Namun demikian, pihak yang tidak puas dengan penetapan non-eksekutabel tersebut masih dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Sehubungan dengan putusan yang dinyatakan non-eksekutabel, Buku II Mahkamah Agung Republik Indonesia, Edisi 2013,

Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan menjelaskan, bahwa suatu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dinyatakan non-eksekutabel oleh Ketua Pengadilan Negeri apabila:<sup>69</sup>

- a. Putusan bersifat deklaratif dan konstitutif. Putusan deklaratif atau deklaratif (*declatoir vonnis*) adalah pernyataan hakim yang tertuang dalam putusan yang dijatuhkannya. Pernyataan itu merupakan penjelasan atau penetapan tentang sesuatu hak atau title maupun status dan pernyataan itu dicantumkan dalam amar atau diktum putusan. Putusan konstitutif (*constitutief vonnis*) adalah putusan yang memastikan suatu keadaan hukum, baik yang bersifat meniadakan suatu keadaan hukum maupun yang menimbulkan keadaan hukum baru;
- b. Barang yang akan dieksekusi tidak berada di tangan tergugat/termohon eksekusi;
- c. Barang yang akan dieksekusi tidak sesuai dengan barang yang disebutkan di dalam amar putusan;
- d. Amar Putusan tersebut tidak mungkin untuk dilaksanakan;
- e. Ketua Pengadilan Negeri tidak dapat menyatakan suatu putusan non-eksekutabel, sebelum seluruh proses/acara eksekusi dilaksanakan, kecuali tersebut pada butir a. Penetapan non-eksekutabel harus didasarkan Berita Acara yang dibuat oleh Juru Sita yang diperintahkan untuk melaksanakan (eksekusi) putusan tersebut.

Menurut M. Yahya Harahap dalam bukunya “Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata” menjelaskan mengenai eksekusi yang tidak dapat dijalankan (non-eksekutabel), yaitu:<sup>70</sup>

- a. Harta kekayaan tereksekusi tidak ada;
- b. Putusan bersifat deklaratif;
- c. Barang objek eksekusi di tangan pihak ketiga;
- d. Eksekusi terhadap penyewa, non eksekutabel;
- e. Barang yang hendak dieksekusi, dijamin kepada pihak ketiga;
- f. Tanah yang hendak dieksekusi tidak jelas batasnya;
- g. Perubahan status tanah menjadi milik negara;
- h. Barang objek eksekusi berada di luar negeri;
- i. Dua putusan yang saling berbeda; dan

<sup>69</sup>Mahkamah Agung RI, 2013, *Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan*, Buku II, MARI Press, Jakarta, hlm. 378

<sup>70</sup>M. Yahya Harahap, 2000, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 264

j. Eksekusi terhadap harta kekayaan bersama.

Adapun alasan-alasan hukum dan fakta yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan eksekusi tidak dapat dijalankan atau non eksekutabel yang dalam hal ini M. Yahya Harahap melakukan inventarisasi alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar non eksekutabel yang diambil dari pengamatan praktik, dan telah menjadi patokan dalam menghadapi kasus-kasus non eksekutabel, yaitu:<sup>71</sup>

1. Harta Kekayaan Tereksekusi Tidak Ada. Kalau secara nyata tidak dijumpai harta tereksekusi dalam eksekusi pembayaran sejumlah uang, sudah barang tentu eksekusi tidak dapat dijalankan. Begitu pula dalam eksekusi riil, kalau barang yang hendak dieksekusi tidak ada lagi, baik karena hancur atau berpindah secara sah dengan alas hak yang sah, tidak mungkin eksekusi riil dapat dijalankan. Pengertian mengenai harta kekayaan tereksekusi tidak ada, harus ditafsirkan secara luas. Tidak boleh ditafsirkan secara sempit. Oleh karena itu, yang termasuk dalam jangkauan pengertian mengenai harta tereksekusi tidak ada lagi, yaitu sebagai berikut:
  - a. Secara Mutlak Harta Kekayaan Tereksekusi Tidak Ada. Pada kasus ini sama sekali harta kekayaan tereksekusi benar-benar tidak ada lagi, dalam arti harta kekayaannya sudah habis. Habisnya harta kekayaan tereksekusi bisa terjadi disebabkan: Telah habis terjual sebelum eksekusi dijalankan; atau oleh karena bencana alam berupa kebakaran, banjir, dan sebagainya. Dalam hal yang seperti ini, secara nyata eksekusi tidak mungkin dijalankan, sebab barang yang akan dijadikan objek eksekusi tidak ada. Oleh karena itu, dalam kasus yang demikian, eksekusi harus dinyatakan non eksekutabel (tidak dapat dijalankan) atas alasan barang tereksekusi tidak ada.
  - b. Pada Saat Eksekusi Dijalankan, Pemohon Eksekusi Tidak Mampu Menunjukkan Harta Kekayaan Tereksekusi. Penafsiran kedua tentang pengertian tidak adanya harta kekayaan tereksekusi termasuk tentang ketidakmampuan pemohon eksekusi menunjukkan dimana dan apa barang yang hendak dieksekusi. Dalam kasus ini belum pasti ada atau tidak ada harta tereksekusi. Namun, pemohon eksekusi tidak mampu atau tidak berhasil menunjukkan di mana dan apa saja barang kekayaan tereksekusi. Hal ini sesuai dengan kewajiban hukum yang dibebankan kepada pemohon eksekusi, harus mampu menunjukkan harta kekayaan tereksekusi yang akan menjadi objek eksekusi. Selama pemohon tidak berhasil menunjuk barang tereksekusi, baik secara fisik maupun berdasarkan identitas dan lokasi barang, eksekusi tidak dapat

---

<sup>71</sup>Ibid, hlm. 264-266

- dijalankan, sehingga Ketua Pengadilan Negeri berwenang untuk menyatakan permintaan eksekusi non eksekutabel.
- c. Barang Yang Ditunjukkan Tidak Ditemukan. Pemohon eksekusi menunjuk suatu barang yang hendak dijadikan objek eksekusi. Akan tetapi pada saat eksekusi dijalankan, juru sita tidak menemukan secara jelas barang yang ditunjuk. Dalam kasus yang demikian, eksekusi tidak dapat dijalankan, atas alasan barang yang hendak dieksekusi “tidak ada” atau barang yang hendak dieksekusi “tidak ditemukan”.
2. Putusan Bersifat Deklarator. Salah satu asas eksekusi ialah putusan yang dijatuhkan bersifat “*condemnatoir*”, yakni amar putusan berisi “penghukuman” kepada pihak tergugat. Umumnya amar yang bersifat kondemnatoir terdapat dalam perkara “*contentiosa*”, yaitu perkara sengketa antara dua pihak dimana pihak penggugat berhadapan dengan pihak tergugat. Namun, dengan tidak mengurangi apa yang dikemukakan secara umum tersebut, sering juga dijumpai putusan yang bersifat deklarator dalam perkara kontentiosa. Dalam kasus yang demikian, apabila perkara kontentiosa hanya memuat amar yang bersifat deklarator, eksekusi terhadap putusan tersebut harus dinyatakan non eksekutabel. Misalnya, amar putusan hanya menyatakan penggugat sebagai pemilik tanah terperkara, tetapi tidak dibarengi dengan amar yang menghukum tergugat untuk menyerahkan dan mengosongkan tanah terperkara kepada penggugat. Amar yang seperti itu hanya bersifat deklarator, bukan kondemnator. Oleh karena itu, putusan tersebut tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel). Adapun ciri dan acuan untuk menentukan suatu putusan dianggap bersifat kondemnator, yaitu:
    - a. Didahului amar yang menegaskan pernyataan kedudukan, hak, keadaan, atau kewajiban;
    - b. Pernyataan tersebut langsung dibarengi dengan amar penghukuman terhadap tergugat; dan
    - c. Amar penghukuman yang membarengi pernyataan bisa berupa:
      - a. Menghukum tergugat untuk menyerahkan;
      - b. Menghukum tergugat untuk mengosongkan;
      - c. Menghukum tergugat untuk membongkar;
      - d. Menghukum tergugat untuk “melakukan sesuatu”; dan
      - e. Menghukum tergugat untuk membayar sejumlah uang (baik berupa utang atau ganti rugi). Inilah ciri dan acuan untuk menentukan suatu putusan bersifat kondemnator. Hanya putusan yang memuat salah satu ciri di atas yang dapat dieksekusi. Kalau salah satu ciri ini tidak tercantum dalam amar putusan, berarti putusan yang bersangkutan bersifat deklarator. Putusan yang demikian tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel).
  3. Barang Objek Eksekusi Di Tangan Pihak Ketiga. Dengan tidak mengurangi penjelasan yang berkenaan dengan amar putusan dan eksekusi dapat menjangkau (meliputi) barang yang ada pada pihak yang tidak ikut digugat, pada prinsipnya eksekusi harus dinyatakan tidak dapat dijalankan apabila barang objek eksekusi sudah berpindah kepada pihak ketiga,

sedangkan pihak ketiga tidak ikut digugat. Namun, prinsip ini tidak terlepas dari faktor berikut ini:

- a. Keabsahan alas hak yang diperoleh pihak ketiga atas barang yang bersangkutan; dan
  - b. Adanya amar yang mencantumkan penghukuman siapa saja yang mendapatkan hak dari tergugat.
4. Eksekusi Terhadap Penyewa Non Eksekutabel. Eksekusi terhadap penyewa yang tidak ikut digugat sama halnya dengan eksekusi terhadap pihak ketiga yang menguasai barang objek eksekusi berdasarkan alas hak yang sah pada satu segi, dan sekaligus pula berhadapan dengan asas yang diatur dalam Pasal 1576 KUH Perdata yang menentukan “jual beli tidak memutuskan sewa-menyewa” (*koop breakt geen huur, lease goes before sale*). Sekiranya eksekusi tetap juga hendak dijalankan kepada penyewa, penyewa dapat mengajukan perlawanan terhadap eksekusi pengosongan. Perlawanan dimaksudkan untuk membela dan mempertahankan kedudukannya sebagai penyewa.
  5. Tanah yang Hendak Dieksekusi Tidak Jelas Batasnya. Faktor berikutnya yang menghambat pelaksanaan eksekusi adalah pada waktu pengadilan meletakkan sita eksekusi atau melaksanakan eksekusi terhadap eksekusi riil atau pengosongan tempat yang dikuasai oleh termohon eksekusi, pemohon eksekusi kesulitan menentukan batas-batas tanah yang akan dieksekusi, yang berakibat eksekusi tidak dapat dilaksanakan (non eksekutabel).
  6. Perubahan Status Tanah Menjadi Milik Negara. Apabila eksekusi berhadapan dengan perubahan status tanah, dalam arti tanah sengketa yang menjadi objek eksekusi beralih menjadi tanah Negara pada saat eksekusi hendak dijalankan, dalam kasus yang demikian cukup alasan untuk menyatakan eksekusi non eksekutabel.
  7. Barang Objek Eksekusi Berada di Luar Negeri. Pada prinsipnya eksekusi terhadap barang yang berada di luar negeri dinyatakan non eksekutabel. Menurut asas peradilan Indonesia, putusan pengadilan yang dijatuhkan pengadilan Indonesia hanya berlaku dan berdaya eksekusi di wilayah Indonesia dan oleh karena itu tidak mempunyai daya eksekusi diluar negeri.
  8. Dua Putusan yang Saling Bertentangan Terhadap Objek yang Sama. Jika pengadilan negeri berhadapan dengan eksekusi atas dua putusan yang saling bertentangan, yang dapat dijadikan alasan non eksekutabel ialah fakta tentang adanya saling pertentangan antara dua putusan yang bersangkutan dan tidak tepat atas alasan *ne bis in idem*. Cara yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan kasus putusan yang saling bertentangan adalah melalui upaya peninjauan kembali dan melalui perdamaian. Kalau kedua hal itu tidak dilakukan, maka putusan itu tidak bernilai apa-apa tak ubahnya seperti kertas sampah.
  9. Eksekusi Terhadap Harta Kekayaan Bersama. Eksekusi dapat dijalankan terhadap harta bersama yang masih utuh sebagai pembayar kepentingan rumah tangga. Putusan MA tanggal 20-11-1975 No. 306K/Sip/1973:

“Semua utang yang dibuat salah satu pihak selama dalam perkawinan harus diperhitungkan dari barang-barang gono-gini”.

Terhadap suatu penetapan pengadilan negeri, masih dapat diajukan suatu upaya hukum kasasi sebagaimana ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi:

- (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:
  - a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
  - b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
  - c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.
- (2) Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim agung wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan.
- (3) Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim agung yang berbeda wajib dimuat dalam putusan.
- (4) Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur oleh Mahkamah Agung.

Berdasarkan penjelasan hal-hal tersebut di atas, pada saat eksekusi ditetapkan oleh hakim dalam suatu penetapan menjadi non eksekutabel, maka eksekusi berhenti setelah adanya penetapan non eksekutabel tersebut. Namun demikian, pihak yang tidak puas dengan penetapan non eksekutabel tersebut masih dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Adapaun yang menjadi dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan kedua kali oleh Undang-Undang Nomor 3

Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Hal yang menyangkut putusan yang memiliki kekuatan eksekutorial (*executoriale kracht*), yaitu putusan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau menetapkan hak atau hukumnya saja, melainkankan juga realisasi atau pelaksanaannya (eksekusinya) secara paksa oleh alat-alat negara. Untuk itu apa yang telah ditentukan majelis hakim dalam putusannya harus dilaksanakan walaupun banyak orang yang membantahnya. Kekuatan mengikat saja belum cukup bila tidak direalisir. Oleh karena itu, putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap juga dapat dilaksanakan, jika perlu dengan upaya paksa. Kekuatan eksekutorial berarti kekuatan untuk dilaksanakan secara paksa, dengan bantuan alat-alat Negara (Polri), kekuatan eksekutorial pada dasarnya tak dapat dilumpuhkan atau dibatalkan, kecuali telah dilaksanakan secara sukarela (*vrijwillig*) apa yang tercantum dalam amar putusan (*dictum*) dengan kerelaan tanpa paksaan.

Syarat kekuatan eksekutorial ternyata dari kepala atau judul (irah-irah) dari putusan: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang diubah berapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Hanya putusan yang bersifat *condemnatoir* yang dilaksanakan secara paksa, sedang yang bersifat *declaratoir* dan *constitutive* tidak perlu sarana dan upaya

paksa, karena tidak memuat hak-hak atas suatu prestasi tertentu.<sup>72</sup> Adapun jenis-jenis eksekusi, yaitu:<sup>73</sup>

1. Eksekusi untuk membayar sejumlah uang: Pasal 196 HIR / 208 RBg;
2. Eksekusi untuk menghukum agar melakukan suatu perbuatan: Pasal 225 HIR/259 RBg; kalau tidak mungkin dinilai dengan uang;
3. Eksekusi riil, yaitu eksekusi yang dilaksanakan secara nyata (riil) misalnya eksekusi pengosongan rumah/tanah, dan penjualan lelang barang-barang tetap atau tidak tetap milik tergugat yang kalah;
4. Parate eksekusi, yaitu eksekusi langsung dalam hal kreditor menjual barang-barang tertentu milik debitur tanpa mempunyai title eksekutorial, misalnya dalam soal-soal pajak.

Putusan hakim yang telah mempunyai atas hak (*title*) eksekutorial, demi hukum otomatis menjadi sita eksekutorial. Sedangkan putusan itu maksudnya menyelesaikan sengketa perkara dan menetapkan hak atau hukumnya. Selain dari itu juga realisasinya/ pelaksanaan/ eksekusinya dilaksanakan secara paksa.<sup>74</sup> Apabila pihak yang kalah tidak mau menjalankan putusan secara sukarela, maka pihak yang menang dapat meminta bantuan pihak pengadilan untuk memaksakan eksekusi putusan sebagaimana berdasarkan ketentuan Pasal 196 HIR:

“Jika pihak yang dikalahkan tidak mau atau lalai untuk memenuhi isi keputusan itu dengan damai, maka pihak yang menang memasukkan permintaan, baik dengan lisan maupun dengan surat, kepada ketua pengadilan negeri yang tersebut ayat pertama Pasal 195, buat menjalankan keputusan itu ketua menyuruh memanggil pihak yang dikalahkan itu serta memperingatkan, supaya ia memenuhi keputusan itu di dalam tempo yang ditentukan oleh ketua, yang selama-lamanya delapan hari”.

Rekonstruksi baru perilaku penegakan hukum dalam penyelesaian sengketa atas tanah yang berbasis berkeadilan dapat dicapai apabila penegak hukum memiliki kemampuan dalam mengambil kesimpulan dalam keputusan

---

<sup>72</sup>R. Soeparmo, 2006, *Hukum Acara Perdata Dan Yurisprudensi*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, hlm.195.

<sup>73</sup>Ibid.

<sup>74</sup>Ibid, hlm. 153.

yang ditetapkan. Kemampuan ini bukan hanya sekedar menjalankan suatu prosedur yang tekstual karena apabila penegak hukum itu sendiri memberikan keputusan secara tekstual dalam proses peradilan, maka tidak akan tercapai penyelesaian sengketa yang berkeadilan. Pola pikir penegak hukum haruslah mencakup hal-hal tentang keadilan, kepastian, dan mengandung kemanfaatan sosial. Munculnya sengketa tanah bukan hanya sekedar insiden, tetapi merupakan tragedi. Celakanya, tragedi tersebut terjadi secara berulang-ulang hingga semakin menambah panjang daftar korban dari berbagai kasus yang berawal dari sengketa tanah (agraria) di Indonesia.

Sengketa tanah dan sumber-sumber agraria pada umumnya sepertinya merupakan konflik laten. Dari berbagai kasus yang terjadi, bangkit dan menajamnya sengketa tanah tidaklah terjadi seketika, namun tumbuh dan terbentuk dari benih-benih yang sekian lama memang telah terendap.<sup>75</sup> Pihak-pihak yang bersengketa pun sebagian besar walaupun tidak bisa disebut hampir seluruhnya bukan hanya individual, namun melibatkan tataran komunal. Keterlibatan secara komunal inilah yang memungkinkan sengketa tanah merebak menjadi kerusuhan massal yang menelan banyak korban. Tatkala kerusuhan meledak, rakyat lah yang kerap menanggung akibat yang paling berat. Pada konteks kasus-kasus sengketa tanah ini, kiranya bukan sekedar desas-desus jika ada cerita, negara justru kerap melakukan kesepakatan jahat dengan para pemilik modal. Rakyat cukup diberi ilusi semua demi negeri ini, demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang *gemah ripah loh jinawi repeh rapih toto tengtrem*

---

<sup>75</sup> Effendi Perangin, 1986, *Pertanyaan Dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 401.

*kerto raharjo*. Mereka yang menolak ilusi tersebut, gampang saja solusinya tinggal memberinya *shock therapy* dengan teror, intimidasi, dan tindakan refresi.

Berbagai sengketa atas tanah telah mendatangkan berbagai dampak, baik secara tanah maka semakin besar biaya yang besar dikeluarkan. dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja atau usaha, karena selama sengketa berlangsung, pihakpihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan waktu secara khusus terhadap sengketa, sehingga mengurangi curahan hal yang sama terhadap kerja atau usahanya. Dampak sosialnya akan menimbulkan terjadinya penurunan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah berkenaan pelaksanaan tata ruang. Selama konflik berlangsung ruang atas suatu wilayah dan atas tanah yang menjadi objek konflik biasanya berada dalam keadaan *status quo*, sehingga ruang atas tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan. Akibatnya adalah terjadinya penurunan kualitas sumber daya lingkungan yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak.

Persengketaan yang muncul diselesaikannya melalui pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara dan namun pada kenyatannya penyelesaian yang dilakukan oleh peradilan sebagian besar diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan, di antaranya ada perbedaan putusan yang dilakukan oleh pengadilan umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk kasus sengketa atas tanah yang sama. Dalam sebagian besar kasus, keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) pun tidak dapat dieksekusi. Penyebabnya, untuk sengketa tanah yang sama bisa terdapat beberapa putusan lain yang juga

telah berkekuatan hukum tetap. Ironisnya keputusan-keputusan itu saling bertentangan, itu bisa terjadi akibat tidak adanya data yang akurat di pengadilan atau penegak hukum. Kenyataan tersebut, direkomendasikan untuk dibentuknya adanya regulasi peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur tentang persoalan-persoalan sengketa atas tanah, dengan terbentuknya lembaga independen yang menangani penyelesaian sengketa tanah diperlukan juga rekonstruksi perilaku hakim yang berwenang untuk menangani permasalahan sengketa yang ditanganinya berupa melakukan rekonstruksi tentang perilaku birokrasi hakim melalui perubahan tentang kode etik hakim. terhadap konflik tersebut, yang diharapkan dapat mengakomodir seluruh permasalahan sengketa atas tanah.

Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamatkan, bahwa “menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia” adalah salah satu prinsip yang wajib ditegakkan oleh (aparatus) negara dalam penanganan sengketa agraria. Dengan merujuk pada Tap MPR ini, cara-cara yang ditempuh oleh (aparatus) negara itu tentu saja menjadi tindakan yang tragis-ironis. Sekali lagi hal itu pun bisa menunjukkan betapa bobroknnya implementasi hukum kita dan betapa masyarakat yang semestinya dilindungi selalu berada dalam posisi tidak berdaya, selalu dipersalahkan dan menjadi korban. Ironisnya, hampir dalam setiap kasus sengketa tanah, posisi masyarakat selalu lemah atau dilemahkan. Masyarakat sering tidak memiliki dokumen-dokumen legal yang bisa membuktikan kepemilikan tanahnya.

Kemampuan masyarakat hanya bersandar pada “kepemilikan historis” di mana tanah yang mereka miliki telah ditempati dan digarap secara turun-temurun.<sup>76</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebenarnya termaktub satu ketentuan akan adanya jaminan bagi setiap warga negara untuk memiliki tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya (Pasal 9 ayat (2) UUPA). Jika mengacu pada ketentuan itu dan juga merujuk pada PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah (terutama Pasal 2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dapat menerbitkan dokumen legal (sertifikat) yang dibutuhkan oleh setiap warga negara dengan mekanisme yang mudah, terlebih lagi jika warga negara yang bersangkutan sebelumnya telah memiliki bukti lama atas hak tanah mereka. Namun sangat disayangkan pembuktian dokumen legal melalui sertifikasi pun ternyata bukan solusi yang terbaik dalam kasus sengketa tanah. Seringkali sebidang tanah bersertifikat lebih dari satu, pada kasus Meruya yang belakangan sedang mencuat, misalnya. Bahkan, pada beberapa kasus, sertifikat yang telah diterbitkan pun kemudian bisa dianggap aspro (asli tapi salah prosedur). Dari hal tersebut setidaknya ada 3 (tiga) faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah, di antaranya, yaitu:<sup>77</sup>

1. Sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal sertifikasi tanah, yang tidak beres. Masalah ini muncul boleh jadi karena sistem administrasi yang lemah dan mungkin pula karena banyaknya oknum yang pandai memainkan celah-celah hukum yang lemah;
2. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Munculnya ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini, baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan, baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat

---

<sup>76</sup>Effendi Perangin 1998, *Hukum Agraria Di Indonesia*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.102

<sup>77</sup>Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 165

bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik;

3. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani atau pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Ironisnya ketika masyarakat miskin mencoba memanfaatkan lahan terlantar tersebut dengan menggarapnya, bahkan ada yang sampai puluhan tahun, dengan gampang mereka dikalahkan haknya di pengadilan tatkala muncul sengketa.

Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, pada dasarnya memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk menuntaskan masalah-masalah agraria. Sudah selayaknya terlepas dari berbagai kekurangan yang tersimpan dalam instrumen hukum itu jika kewenangan tersebut diimplementasikan, dengan prinsip yang tidak melawan hukum. Sementara itu, gagasan untuk membentuk kelembagaan dan mekanisme khusus untuk menyelesaikan sengketa tanah semacam Komisi Nasional Penyelesaian. Sengketa agraria dan juga pembentukan lembaga sejenis di daerah sebagaimana yang pernah diusulkan oleh berbagai kalangan, kiranya menjadi relevan pula untuk semakin didesakkan, terlebih jika pemerintah memang benar-benar berkehendak untuk menjalankan reformasi agraria dan menangani permasalahan agraria secara serius. Belajar dari tragedi ini, jika Badan Pertanahan Nasional mencatat ada 2.810 kasus sengketa tanah yang berskala nasional, maka dapat dibayangkan bagaimana hebatnya bom waktu yang

akan meledak jika kasus-kasus tersebut tidak segera mendapatkan penanganan dan penyelesaian yang layak dan yang berpihak pada kepentingan rakyat.<sup>78</sup>

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa penyebab terjadinya konflik di bidang pertanahan antara lain adalah keterbatasan ketersediaan tanah, ketidakseimbangan dalam struktur penguasaan tanah, ketiadaan persepsi yang sama antara sesama pengelola negara mengenai makna penguasaan tanah oleh negara, inkonsistensi, dan ketidaksesuaian. Dengan demikian, maka untuk dapat terpenuhinya kebutuhan penduduk akan tanah terhadap tanah yang bersifat tetap, pemerintah berupaya mengoptimalkan peruntukan dari penggunaan tanah dengan berbagai cara, di antaranya dengan mengeluarkan berbagai bentuk peraturan pertanahan seperti peraturan penyediaan tanah untuk kepentingan perorangan dan badan hukum atas tanah-tanah negara dan/atau atas tanah-tanah hak. Negara mengatur pengelolaan sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, namun sampai hari ini barangkali masih hanya sebatas retorika dan yang kerap terjadi justru sebaliknya di mana rakyat yang kehilangan kemakmuran sebesar-besarnya. Namun dalam kenyataannya, bagi bangsa Indonesia salah satu masalah pokok hingga kini belum mendapat pengaturan yang tuntas adalah masalah tanah.

Permasalahan tanah yang dari segi empiris sangat lekat dengan peristiwa sehari-hari, tampak semakin kompleks dengan terbitnya berbagai kebijakan deregulasi dan debirokratisasi di bidang pertanahan menyongsong era perdagangan bebas. Munculnya berbagai konflik atau sengketa pertanahan

---

<sup>78</sup>Boedi Harsono, *Ibid*, hlm. 166

tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang banyak bersifat *ad-hoc*, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain, atau bahkan tidak jarang berbau politis. Struktur hukum tanah menjadi tumpang tindih. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan secara substansial terdapat pertentangan dengan terbitnya berbagai peraturan perundangan sektoral. Perbedaan antara undang-undang itu tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integratif. Sebagai contohnya banyak konflik-konflik dari sengketa tanah itu misalnya sengketa tanah oleh lembaga negara dengan masyarakat, misalnya antara TNI dan masyarakat. Dengan memiliki bekal, bahwa TNI adalah izin latihan dan menganggap tanah itu tanah negara dan mereka juga menjalankan tugas negara, maka mereka sangat kuat untuk mengambil tanah itu, tetapi dari masyarakat juga dikuatkan dari faktor sejarah yang dari turun temurun keluarganya sudah memakai tanah tersebut.

Sengketa/konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat belakangan ini muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi *civil society* seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), tetapi proses penyelesaian sengketa acapkali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik berlarut-larut. Secara mikro sumber konflik/sengketa dapat timbul, karena adanya perbedaan/benturan nilai (kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data atau gambaran obyektif

kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.

Menurut Rusmadi Murad, bahwa akar permasalahan sengketa/konflik pertanahan ini dibagi dalam 2 (dua) kelompok, yaitu:<sup>79</sup>

1. Sengketa/Konflik Secara Umum. Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan, maka secara komprehensif pada hakikatnya sengketa tanah yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh:

- a. Kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu;
- b. Ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah;
- c. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif;
- d. Meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah;
- e. Peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur;
- f. Masih banyaknya terdapat tanah terlantar;
- g. Kurang cermatnya notaris dan pejabat akta tanah dalam menjalankan tugasnya;
- h. Belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan; dan
- i. Para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.

2. Sengketa/Konflik Secara Khusus. Secara khusus, pemicu terjadinya kasus-kasus sengketa tanah yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak sosial politik. Di berbagai wilayah di Republik Indonesia dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut:

- a. Kasus Sengketa Akibat Keputusan Pengadilan.  
Konflik ini disebabkan oleh pihak-pihak yang bersengketa akibat keputusan pengadilan.
- b. Kasus Penguasaan dan Kepemilikan.  
Konflik pertanahan yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan pemilikan tanah meliputi konflik, karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum diletaki hak (tanah negara), maupun yang telah diletaki hak oleh pihak tertentu.
- c. Kasus Penetapan dan Pendaftaran Tanah.  
Dalam hal ini, konflik disebabkan karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain, sehingga menimbulkan anggapan tidak sah nya penetapan perizinan di bidang peratanahan.

---

<sup>79</sup>Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 64-65

- d. Kasus Batas Bidang Tanah.  
Konflik yang timbul berkaitan dengan letak, batas dan lulus bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
- e. Kasus Ganti Rugi Eks Tanah Partikelir.  
Berkaitan dengan tanah partikelir, konflik lebih disebabkan oleh perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi.
- f. Kasus Tanah Ulayat.  
Konflik berkaitan dengan tanah ulayat, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat di atas areal tertentu, baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasai oleh pihak lain.
- g. Kasus Tanah *Landreform*.  
Konflik tanah obyek *landreform*, yaitu konflik karena perbedaan persepsi, nilai, pendapat, atau kepentingan-kepentingan mengenai prosedur penegasan, status penguasaan dan pemilikan, proses penetapan ganti rugi, penentuan subyek-obyek dan pembagian tanah obyek *landreform*.
- h. Kasus Pengadaan Tanah.  
Dalam pengadaan tanah, konflik yang muncul biasanya mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai kebebasan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi.
- i. Kasus Pelaksanaan Putusan.  
Konflik yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan pengadilan terjadi, karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu. Sengketa pertanahan dapat dipandang dalam 3 (tiga) aspek, yakni perdata, pidana dan administrasi. Dalam aspek perdata dan pidana, sengketa pertanahan merupakan kompetensi peradilan umum, sedangkan dalam aspek administrasi merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Adanya perbedaan putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara dengan putusan hakim peradilan umum terhadap kasus yang sama menimbulkan persoalan tersendiri dalam melaksanakan putusan tersebut.

Faktor penyebab umum timbulnya sengketa bidang pertanahan dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum seperti berikut:<sup>80</sup>

#### 1. Faktor Hukum.

Beberapa faktor hukum yang menjadi akar dari sengketa/konflik pertanahan yang terjadi belakangan ini antara lain:

1) Tumpang Tindih Peraturan.

UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria lainnya, namun dalam berjalan waktu dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai Undang-Undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan Undang-undang Agraria. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih. UUPA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan dan kebijakan agraria umumnya di Indonesia;

2) Regulasi Kurang Memadai.

Regulasi di bidang pertanahan belum seutuhnya, mengacu pada nilai-nilai dasar pancasila dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi, dan kesejahteraan. Dalam banyak kasus pertanahan, hak-hak rakyat pemilik tanah sering kali diabaikan;

3) Tumpang Tindih Peradilan.

Saat ini, terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik/sengketa pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana, serta Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang memang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal ini konflik tersebut disertai tindak pidana). Selain itu, kualitas sumber daya manusia dari aparat pelaksana peraturan sumber daya agraria juga menjadi pemicu timbulnya konflik. Dalam melaksanakan tugasnya, aparat pelaksana melakukan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti timbulnya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Aparat pelaksana lebih memperhatikan kepentingan pemilik tanah atau mengacuhkan kelestarian lingkungan hidup;

4) Penyelesaian dan Birokrasi Berbelit-belit.

Upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Sebagai contoh, para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bila mana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di

---

<sup>80</sup>Rachmad Safa'at, 2011, *Advokasi, dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena Gemilang, Malang, hlm. 124-126

Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi bila terjebak terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar, sehingga kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum, karena bisa kehilangan sekandang kambing. Hal ini tentunya tidak sesuai lagi dengan prinsip peradilan kita yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi yang berbelit-belit dan lama, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali (PK), serta biaya yang cukup tinggi. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik pertanahn. Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah tidak bertindak obyektif dalam penyelesaian sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat.

## 2. Faktor Non Hukum.

Selain faktor hukum di atas, konflik pertanahan juga disebabkan oleh beberapa faktor non hukum berikut ini:

- 1) Tumpang Tindih Penggunaan Tanah.  
Sejalan dengan waktu, pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah. Alih fungsi lahan yang tidak dapat dihindari tersebut menuntut peran pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan untuk tetap menjaga ketersediaan tanah. Tumpang tindih penggunaan tanah, terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- 2) Nilai Ekonomi Tanah Tinggi.  
Kebijakan pemerintah orde baru dapat menimbulkan sengketa penguasaan sumber daya agraria antara pemilik sumber daya agraria dalam hal ini rakyat dengan para pemilik modal yang difasilitasi oleh pemerintah. Sengketa/konflik pun timbul, bukan saja mengenai kepemimpinan tanah tetapi juga menyangkut penguasaan areal untuk perkebunan.
- 3) Kesadaran Masyarakat Meningkat.  
Adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah pun ikut berubah. Terkait dengan tanah sebagai aset pembangunan, maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.
- 4) Tanah Tetap, Penduduk Bertambah.  
Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru, tetapi sudah sering terjadi. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat ledakan jumlah fenomena dan penjajahan. Pertumbuhan penduduk yang amat cepat, baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, sementara jumlah lahan yang tetap menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap tanah dipertahankan mati-matian.

5) Kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, *gender*, dan kondisi lingkungan. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan menemui atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Penyelesaian sengketa tanah seperti halnya sengketa di bidang lain dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:

1. Penyelesaian secara langsung dengan jalan musyawarah;
2. Penyelesaian melalui Badan Peradilan, yaitu diajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketanya mengenai penyelesaian tanah secara ilegal yang dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya atau melalui Peradilan Tata Usaha Negara;
3. Melalui arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution*).

Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif, karena banyak memakan waktu dan biaya. Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah/sengketa yang diajukan ke pengadilan. Kesamaan pemahaman terhadap konsep diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang *solid* dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Dalam perkembangan sengketa pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat dilandasi oleh sikap pesimis terhadap jalur pengadilan.

pernah timbul gagasan untuk membentuk “Pengadilan Pertanahan” di dalam lingkup peradilan umum. Secara teoretis pembentukan pengadilan pertanahan dapat saja dilakukan. Sebagai contoh, di masa yang lalu pernah dibentuk Pengadilan Ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya Undang-Undang No. 7/Drt/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, Dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1961). Setelah terbitnya Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, maka dasar hukum pembentukan pengadilan pertanahan dalam lingkungan peradilan umum dapat dilihat dalam Pasal 8 yang menyebutkan, bahwa di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang.

Ciri pokok Pengadilan Pertanahan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

- a. Di setiap Pengadilan Negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih yang semata-mata diberi tugas (dengan demikian: diangkat) mengadili perkara-perkara pertanahan. Dengan demikian, hakim Pengadilan Pertanahan adalah hakim Pengadilan Negeri dengan penugasan khusus;
- b. Hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku bagi pengadilan negeri;
- c. Bila salah satu pihak berkeberatan terhadap putusan dapat banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke Mahkamah Agung, serta terbuka kemungkinan untuk dimohonkan Peninjauan Kembali.

Walaupun secara teoretis pembentukan Pengadilan Pertanahan dimungkinkan, namun masalahnya yang utama adalah: apakah dengan dibentuknya Pengadilan Pertanahan efektivitasnya dapat dijamin? Berdasarkan pengamatan, perkara di pengadilan sungguh tidak ringan biayanya, tidak sederhana, dan makan waktu. Selain kendala yang bersifat organisatoris, adanya campur tangan pihak lain yang bersifat non-yuridis mengakibatkan, bahwa

pengadilan terkadang diragukan sebagai benteng terakhir untuk menemukan keadilan. Efektivitas Pengadilan Pertanahan yang diusulkan itu dengan demikian masih merupakan tanda tanya.

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, terdapat suatu kepastian hukum untuk mengakomodasi cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum, yaitu lembaga Arbitrase. Penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang bersifat informal, tertutup, murah, dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih memenuhi harapan para pihak. Arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipilih oleh para pihak dengan memuatnya sebagai klausul dalam suatu perjanjian khusus setelah sengketa terjadi. Jika hal ini yang dikehendaki, maka berkenaan dengan strukturnya dapat dipertanyakan arbitrase yang mana yang dimaksud, apakah yang diadakan secara khusus atas persetujuan para pihak (*ad hoc*) atau yang merupakan suatu lembaga?

Beberapa hal perlu diperhatikan dalam kaitan dengan gagasan pembentukan lembaga arbitrase, yaitu:<sup>81</sup>

1. Penentuan sengketa pertanahan apa saja yang dapat diserahkan penyelesaiannya pada arbitrase;
2. Penentuan tentang siapa yang berhak menjadi arbiter. Seorang arbiter harus mampu bersikap independen agar dapat dipercaya oleh kedua belah pihak, di samping harus memahami ketentuan, baik yang tertulis maupun tidak berkenaan dengan masalah tanah. Penguasaan substansi hukum tanah yang rumit itu juga merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh arbiter;
3. Penentuan tentang tata cara pengangkatan arbiter, tata cara dan syarat-syarat pengajuan sengketa serta pemberian keputusannya, serta tata cara pelaksanaan keputusan;

---

<sup>81</sup>Rachmad Safa'at, Op.Cit, hlm. 272

4. Penentuan sifat keputusan itu, sebaiknya bersifat final dan tidak dapat dimintakan banding.

Gagasan membentuk lembaga arbitrase pertanahan masih memerlukan pemikiran yang seksama. Apabila semua unsur yang perlu dipertimbangkan untuk terciptanya lembaga arbitrase itu sudah dapat dipenuhi, barangkali gagasan itu dapat terwujud. Namun, dengan berfungsinya lembaga tersebut, tidak serta merta juga dapat diharapkan bahwa penyelesaian sengketa akan berjalan lebih cepat. Tersedianya tenaga ahli yang profesional, tata kerja yang jelas, dan tersedianya data pendukung yang diperlukan akan berdampak terhadap ketepatan waktu penyelesaian sengketa. Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) yang sudah ada saat ini ternyata berdasarkan pengalaman kami belum memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana tersebut di atas. Diharapkan dengan adanya undang-undang baru tersebut di atas, penyelesaian melalui arbitrase akan memenuhi harapan semua pihak.

Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono, di samping arbitrase, alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dipilih adalah mediasi.<sup>82</sup> Mediasi menurut Kirtley seperti dikutip Maria S.W. Sumardjono, pada intinya adalah: *“a process of negotiations facilitated by a third person(s) who assists disputants to pursue a mutually agreeable settlement of their conflict”*. Artinya: “Sebuah proses negosiasi yang difasilitasi oleh orang ketiga yang sebagai pihak yang berselisih untuk melanjutkan penyelesaian konflik mereka yang disepakati bersama”. Selanjutnya menurut Nolan Haley sebagaimana dikutip oleh

---

<sup>82</sup>Maria S.W. Sumardjono, 1996, *Sengketa Pertanahan Dan Penyelesaiannya Secara Hukum*, Makalah Seminar Penyelesaian Konflik Pertanahan, Sigma Conferences, 26 Maret 1996 di Jakarta.

Maria S.W. Sumardjono sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif, mediasi mempunyai ciri: waktunya singkat, terstruktur, berorientasi kepada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif. Pihak yang bersengketa menunjuk pihak ketiga sebagai mediator yang membantu tercapainya hal-hal yang di sepakati bersama.

Keberhasilan mediasi ditentukan oleh itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan ke luar yang disepakati. Segi positifnya adalah waktunya singkat, biayanya ringan, dan prosedurnya sederhana. Pihak yang bersengketa akan merasa lebih berdaya dibandingkan dalam proses pengadilan, karena mereka sendirilah yang menentukan hasilnya. Di samping itu dalam mediasi para pihak akan lebih terbuka terhadap adanya nilai-nilai lain di samping faktor yuridis. Segi negatifnya adalah hasil mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan oleh karena itu, efektivitasnya tergantung pada ketaatan para pihak untuk menepati kesepakatan bersama tersebut.

Adapun yang menjadi tugas mediator antara lain:

1. Menentukan apakah kasus itu sesuai untuk ditangani melalui mediasi dan apakah para pihak siap untuk berpartisipasi;
2. menjelaskan tentang proses mediasi dan para mediator;
3. Membantu para pihak untuk saling menukar informasi dan melakukan tawar menawar;
4. Membantu para pihak untuk menentukan dan merancang kesepakatan.

Apakah mediasi cocok dan sesuai untuk menyelesaikan sengketa pertanahan? Dalam praktik mediasi di Amerika Serikat atau Inggris, walaupun ada yang beranggapan, bahwa yang menentukan media itu adalah sikap para pihak yang menginginkan untuk menyelesaikan sengketanya, namun pada umumnya mediasi lebih cocok untuk digunakan, misalnya dalam kasus di mana hubungan

antara para pihak diharapkan terus berlanjut, kasus-kasus di mana ada keseimbangan antara kekuatan (*power*) kedua belah pihak,<sup>83</sup> sengketanya berjangka waktu singkat (*short-term dispute*), dan tidak ada kepastian tentang hasil akhirnya bila di bawa ke pengadilan.<sup>84</sup> Barangkali untuk Indonesia, di mana cara-cara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan hal yang lazim untuk kasus-kasus pertanahan yang bersifat perdata dalam arti luas, yakni yang tidak menyangkut aspek administrasi dan pidana, sepanjang para pihak menghendaki cara-cara mediasi, maka hal itu dapat ditempuh. Barangkali dapat disebutkan, bahwa upaya Komnas HAM untuk membantu menyelesaikan beberapa kasus tanah adalah dengan menggunakan cara-cara mediasi.

Cara penyelesaian tanah yang umumnya diatur dalam Hukum Acara (Hukum Formal), bagi para pihak yang bersengketa oleh Pemerintah oleh Badan Arbitrase maupun oleh Badan-badan Peradilan perlu diperhatikan dan dipergunakan dan dijadikan sumber pegangan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan mengenai asas-asas dan ketentuan hukum materielnya berupa Hukum Tanah Nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

1. Sumber yang pertama dan utama adalah Pancasila;
2. UUD NRI 1945 karena UUPA merupakan pelaksanaan langsung khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945;
3. Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat mengenai tanah dan bahwa Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat (konsiderans UUPA jo. Pasal 5 UUPA) yang berarti Hukum Adat mengenai tanah merupakan sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional dan berfungsi pula sebagai pelengkap Hukum Tanah Nasional (khususnya norma-normanya);

---

<sup>83</sup>Bevan dalam Maria S.W. Sumardjono, Ibid.

<sup>84</sup>Nolan Haley dalam Maria S.W. Sumardjono, Ibid.

4. Konsepsi Hukum Adat menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional yaitu konsepsi komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak penguasaan yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan yang dalam pasal 6 UUPA dinyatakan sebagai fungsi sosial.

Asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kita kepada para pemegang hak atas tanah, dalam artikata semua tindakan warga Negara harus berdasarkan atas hukum adalah konsekuensi Negara hukum, yaitu “negara Indonesia adalah Negara hukum”, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Dengan demikian, maka:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional kita;
- b. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-Undang Nomor 51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Maupun Kuasanya);
- c. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan oleh siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa/ pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya;
- d. Oleh Hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, berupa:
  - Gangguan oleh sesama anggota masyarakat gugatan perdata melalui Pengadilan Umum atau meminta perlindungan Bupati/Walikota sebagai yang diatur oleh UU No. 51/Prp/1960 di atas;
  - Gangguan oleh Penguasa: gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara;
- e. Dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang haknya dimiliki seseorang, haruslah melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- f. Sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan

dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya;

- g. Dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, yang tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, dapat dilakukan pe-ngambilannya secara paksa. Dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya. Kemungkinannya dibuka oleh Undang-Undang No. 20/1961 yang disebut di atas, dengan menggunakan apa yang disebut acara pencabutan hak;
- h. Dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pihak pemilik tanah berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian;
- i. Bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut haruslah sedemikian rupa hingga bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

Hal ini merupakan suatu asas universal yang dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 39/1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Lain Yang Ada Di Atasnya. Pernyataan dalam PP tersebut menunjukkan, bahwa dalam usaha memperoleh tanah untuk penyelenggaraan kepentingan umumpun berlaku asas tersebut. Dalam penentuan imbalan sebagai pengganti kerugian tidak ada perbedaan ukuran, apakah tanah yang bersangkutan diperlukan bagi penyelenggaraan kepentingan umum atau bukan.

Dalam UUPA dinyatakan, bahwa Hukum Tanah Nasional kita merupakan perwujudan sila-sila Pancasila. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, dan sila ke empat Pancasila, yakni: Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan / Perwakilan menghendaki penyelesaian sengketa diusahakan pertama-tama melalui musyawarah. Dalam musyawarah itu kedudukan para pihak yang bersengketa sederajat, walaupun salah satu pihaknya adalah Pemerintah.

Kalau yang bersengketa meliputi jumlah yang besar, maka dapat dilaksanakan melalui perwakilan atau kuasa yang ditunjuk oleh yang bersangkutan. Dalam Keppres No. 55/1993 yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan UUPA, diberikan penjelasan mengenai hakikat musyawarah itu, di mana disebutkan: “Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Sebenarnya tujuan musyawarah bukan hanya untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, tetapi juga untuk mencapai kesepakatan mengenai kesediaan pihak yang mempunyai tanah menyerahkan tanahnya kepada pihak yang memerlukan dan kesepakatan mengenai imbalannya. Mengenai imbalan tersebut terdapat ketentuan dasarnya dalam Pasal 18 UUPA yang mengatur kemungkinan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yaitu wajib diberikan ganti kerugian yang layak. Pengertian layak dipedomani oleh asas yang dinyatakan dalam Penjelasan PP No. 39 Tahun 1973, bahwa dengan tindakan pencabutan hak bekas pemilik/pemegang hak tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. PP No. 39/1973 tersebut mengatur cara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, yang bentuk atau jumlah ganti kerugiannya yang ditetapkan oleh Presiden tidak disetujui oleh pihak yang hak atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum. Asas tersebut wajib dijadikan pedoman bagi Pengadilan Tinggi dalam menetapkan ganti kerugian yang bersangkutan.

Negara kita sebagai negara hukum, seperti dinyatakan dalam UUD NRI Tahun 1945, mengakui dan melindungi hak-hak rakyat dan masyarakat-masyarakat hukum adat atas tanah. Namun, kalau diperlukan untuk proyek yang mempunyai sifat kepentingan umum atau kepentingan nasional, tanah yang dimiliki itu wajib diserahkan. Merupakan asas hukum umum dalam berkehidupan bersama, bahwa kepentingan umum dan kepentingan nasional harus didulukan dari pada kepentingan pribadi dan golongan; apalagi karena tanah yang dimiliki itu adalah tanah bersama Bangsa Indonesia, seperti dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA. Akan tetapi demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA hal itu tidaklah berarti, bahwa hak dan kepentingan mereka diabaikan begitu saja. Hal itu dibuktikan dalam penetapan asas penyelesaian sengketa mengenai bentuk dan jumlah ganti kerugian, yang wajib, diberikan kepada, perserorangan pemegang hak atas tanah, seperti yang dikemukakan di atas. Kepada masyarakat-masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya diperlukan bagi pembangunan wajib diberikan pengakuan (*recognitie*), seperti juga dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA. *Recognitie* atau pengakuan tidak diberikan dalam bentuk uang, melainkan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Keppres No. 55/1993.

Sengketa-sengketa dengan masyarakat hukum ada umumnya timbul, karena pihak yang memerlukan tanah tidak memperhatikan ketentuan-ketentuan adat dan Hukum Adat setempat dalam usaha memperolehnya. Mereka hanya bertindak berdasarkan hak yang diberikan dengan Surat keputusan yang diperolehnya dari Pemerintah dan mengutamakan sistem target. Setidak-tidaknya

seharusnya dimulai dengan “kulo nuwun” sebagai layaknya orang memasuki rumah/wilayah pihak lain. Diikuti dengan melakukan upacara dan kegiatan lain menurut adat dan Hukum Adat setempat. Asas tersebut bukan hanya wajib dipedomani oleh para hakim pengadilan, tetapi juga oleh pemerintah dan pihak-pihak lain yang memerlukan tanah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa mengenai pembebasan untuk keperluan apapun dan penentuan imbalannya.

Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab serta Sila Keadilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia selain menghendaki diusahakannya penyelesaian yang adil, juga menerapkan asas tepa selira terutama dalam menghadapi pihak yang ekonomi lemah, seperti yang terdapat juga pernyataannya dalam berbagai Pasal UUPA (Pasal 10, 11, 15, 19, 41, dan 44). Dalam Pasal 6 lampiran Inpres No. 9/1973 ditetapkan, bahwa jika dalam pemberian imbalan dimasukkan juga rencana penampungan bekas pemegang hak atas tanah, harus diusahakan sedemikian rupa oleh pihak yang memperoleh tanah, agar mereka yang dipindahkan tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula. Sehubungan dengan itu, kalau mereka tidak disediakan penampungan, adalah adil dan manusiawi jika imbalan yang diberikan bukan hanya terbatas pada penggantian harga tanah dan bangunan serta tanaman yang ada, seperti ditetapkan pedomannya dalam Pasal 15 Keppres No. 55 /1993. Namun, perlu diperhitungkan juga biaya yang akan diperlukan oleh bekas pemegang hak untuk mencari pengganti lokasi usahanya.

Sila Persatuan Indonesia tidak menghendaki, bahwa penyelesaian sengketa akan mengakibatkan terganggunya kesatuan dan persatuan bangsa. Negara

Indonesia, sebagai negara hukum seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945, melindungi hak seseorang atas tanah terhadap gangguan dari pihak manapun juga dari pihak Penguasa sekalipun, kalau gangguan itu tidak ada dasar hukumnya. Untuk itu disediakan oleh negara lembaga peradilan yang bertugas dan berwenang memberi keputusan dalam hal terjadi sengketa. Dengan demikian tidak dibenarkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa pihak yang bersengketa, baik selama warga maupun penguasa, bertindak sebagai “hakim sendiri”. Biarpun mempunyai bukti bahwa dialah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan, penyelesaian sengketanya wajib diajukan kepada Pengadilan, kalau tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah. Demikianlah dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung 11 Juli 1958 Nomor 279/K/Sip/ 1957: “Seseorang yang merasa dirinya berhak menguasai sebidang sawah, yang berada di tangan orang lain, tidak diperbolehkan begitu saja merebut sawah itu, melainkan harus menggugat orang lain itu di muka pengadilan. Oleh karenanya, gugatan terhadap orang yang merebut sawah itu, agar sawah dikembalikan, dikabulkan tanpa memeriksa siapakah yang sebenarnya berhak menguasainya. Bagi tergugat masih senantiasa terbuka kemungkinan untuk menggugat si penggugat, agar ditentukan siapa yang berhak menguasai tanah tersebut”.

Ketentuan hukum lain yang kita jumpai dalam Hukum Adat adalah bahwa jika seseorang yang berhak atas satu bidang tanah membiarkan tanah tersebut dikuasai secara terbuka dengan itikad baik oleh orang lain selama waktu yang cukup lama tanpa melakukan kegiatan untuk memintanya kembali, ia akan kehilangan haknya atas tanah yang bersangkutan dan tertutup kemungkinan

baginya untuk menuntutnya kembali. Ini yang dikenal sebagai lembaga “*rechtsverwerking*”, atau ada juga yang menyebutnya sebagai sudah kedaluarsa tuntutan. Lembaga ini kita jumpai dalam berbagai Putusan Mahkamah Agung.

Misalnya seperti:

1. Putusan tanggal 10 Januari 1957 Nomor. 210/K/Sip/1955 mengenai kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat (Banten): “Gugat dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya 25 tahun, dianggap telah kehilangan haknya (*rechtsverwerking*)”;
2. Putusan tanggal 24 Mei 1958 Nomor 329/K/Sip/1957 mengenai kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan: “Pelepasan Hak (*rechtsverwerking*). Di Tapanuli Selatan apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba selama lima tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang bersangkutan, maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan”;
3. Putusan tanggal 7 Maret 1959 Nomor 70 K/Sip/1955 mengenai kasus di Kotapraja Malang “Hal Kadaluarsa. Suatu tangkisan kadaluarsa dalam perkara perdata tentang tanah ditolak dengan alasan, bahwa penggugat telah berulang-ulang minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat”; Lembaga “*rechtsverwerking*” tersebut dapat diterapkan untuk menyelesaikan gugatan-gugatan terhadap pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik selama waktu yang lama, tanpa ada pihak yang mengganggu ataupun menggugatinya. (lembaga ini telah diadopsi dalam PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Lembaga yang sama, juga dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan sekarang dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Hukum Tanah Nasional kita. Hukum Tanah kita yang didasarkan pada Hukum Adat tidak mengenai lampaunya waktu sebagai upaya memperoleh hak pemilikan atas tanah, yang dikenal dalam Hukum Barat sebagai lembaga “*acquisitieve verjaring*”, karena Hukum Adat tidak mengenalnya (Putusan *Hoog Gerechtshof* tanggal 25 Oktober 1934). Dengan menerapkan lembaga *rechtsverwerking* dalam menyelesaikan sengketa-sengketa tanah untuk melindungi pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik dan secara terbuka selama waktu yang lama dan didaftar dalam buku tanah serta

dibuktikan dengan sertifikat sebagai pemegang haknya, pernyataan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan bahwa tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum menjadi tampak nyata dan dirasakan anti praktisnya, sungguhpun publikasi yang digunakan sekarang ini dasarnya adalah sistem negatif.

Penyelesaian sengketa dalam usaha memperoleh tanah untuk pelaksanaan pembangunan dengan menggunakan asas-asas dan ketentuan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA telah dibahas di muka. Dalam hal musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan mengenai penyerahan bidang tanah yang diperlukan dan/atau mengenai bentuk dan jumlah imbalannya, sengketanya dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga pencabutan hak yang diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, jika tidak dapat digunakan bidang tanah yang lain dan proyeknya mempunyai sifat kepentingan umum. Pencabutan hak hanya dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden dan tanah yang bersangkutan baru boleh dikuasai setelah ganti ruginya diterimakan. Oleh karena itu penyelesaiannya memerlukan waktu dan dinilai kurang memadai untuk proyek-proyek yang terbatas waktu pelaksanaannya atau yang harus segera diselesaikan.

Sebenarnya untuk proyek-proyek demikian Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 sudah menyediakan sarana dalam Pasal 6. Dalam mengatasi keadaan “darurat” dimungkinkan tanah yang diperlukan segera dikuasai dan digunakan hanya atas dasar Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Penyelesaian pencabutan haknya oleh Presiden, jika soalnya tetap tidak

dapat diselesaikan melalui musyawarah, dapat dilakukan kemudian. Sebagaimana dimaklumi untuk mengatasi “jalan buntu” melalui musyawarah, digunakan oleh pemerintah dalam praktik masa lalu dan dibenarkan oleh pengadilan, lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri. Penggunaan lembaga tersebut untuk menyelesaikan sengketa dalam acara memperoleh tanah terang bertentangan dengan hukum. Acara penawaran pembayaran yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara adalah acara untuk menyelesaikan pembayaran utang debitor kepada kreditor, dalam hal kreditor karena suatu alasan tidak dapat dihubungi ataupun tidak bersedia menerimanya. Dalam acara memperoleh tanah jika pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya ataupun tidak bersedia menerima imbalan yang ditawarkan, tidak ada hubungan utang piutang yang dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga penawaran pembayaran, yang diikuti dengan konsinyasi. Oleh karena itu, selain bertentangan dengan hukum, penggunaan lembaga tersebut tidak perlu, dengan telah disediakan upaya hukum dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 yang disebut di atas tadi.

Jika tanah yang diperlukan dikuasai secara ilegal, jika tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, disediakan ketentuannya dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 yang telah disebut di atas. Biasanya mereka yang menguasai tanah tersebut tidak menyadari, bahwa penguasaannya adalah ilegal. Mereka memperolehnya melalui pembayaran kepada pihak yang menguasai tanah yang bersangkutan sebelumnya. Mereka merasa mengambil alih "hak garap" secara “legal”, karena tidak jarang perolehannya dilakukan secara tertulis, yang diketahui

oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat. UU No. 51 Prp Tahun 1960 tersebut diberikan kewenangan kepada para Bupati/Walikota untuk secara arif dan bijaksana menyelesaikan sengketa tanah yang dikuasai secara ilegal itu, dengan memperhatikan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan dan yang meliputi kasus yang dihadapi. Penyelesaian bisa dicapai melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pengosongan tanah yang bersangkutan.

Jika musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan, diberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk secara sepihak memutuskan penyelesaiannya, tapi wajib mengajukan tanpa wajib mengadukan soalnya kepada pengadilan. Dalam hal ini dilakukan pencabutan hak, karena penguasaan tanahnya tidak ada landasan haknya. Dapat diperintahkan pengosongan, dengan atau tanpa pemberian uang “pesangon”. Apa yang diberikan itu bukan imbalan ataupun ganti kerugian, kecuali mengenai bangunan dan tanaman yang menurut hukum memang merupakan milik pihak yang menguasai tanah. Pengosongan bisa juga disertai penyediaan tempat hunian baru. Akan tetapi, baik pesangon maupun penyediaan tempat baru merupakan semata-mata putusan kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasus yang bersangkutan. Karenanya bukan hak okupan (penghuni) yang dapat dituntut pemberiannya. Mengenai penyelesaian sengketa itupun pertimbangan kemanusiaan tetap wajib diperhatikan, karena asas dasar utama yang bersumber pada Sila Kedua Pancasila juga berlaku dalam kasus-kasus ini. Seperti telah dikemukakan di atas, menurut UU No. 51/Prp/1960 terhadap okupan dapat diajukan tuntutan pidana. Penggunaan ketentuan UU No. 51/Prp/1960 umumnya dilakukan dalam usaha menyelesaikan sengketa mengenai

penguasaan tanah negara yang meliputi banyak okupan. Penyelesaian sengketa penguasaan tanah perseorangan dilakukan melalui gugatan perdata pada pengadilan.

Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk adalah dalam menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) yang dianggap melanggar hak-hak warga negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap rakyat (baik mengenai hak-hak perorangan atau individu maupun hak-hak masyarakat).<sup>85</sup> Dengan demikian, terbentuknya suatu badan peradilan yang diberi kekuasaan mengadili terhadap para pejabat pemerintahan yang menggunakan wewenang pemerintahannya dengan melanggar hak-hak warga negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap warga negaranya tersebut adalah merupakan langkah yang maju dalam rangka untuk mewujudkan supremasi hukum.<sup>86</sup> Sementara itu, fungsi kontrol lembaga yudisial yang dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap tindakan pemerintah sebagai wujud perlindungan terhadap hak-hak warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 9/2004) yang berbunyi:

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata

---

<sup>85</sup>Paulus Efendi Lotulung, 2013, *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung*, Penerbit Salemba Humanika, Jakarta, hlm. 72.

<sup>86</sup>Ibid.

Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ketentuan tersebut, dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*), dengan adanya prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai batu uji untuk menguji keabsahan suatu tindakan pemerintah disamping peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, kendati pun dibentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan ide yang maju dalam rangka mewujudkan negara hukum modern, tetapi yang menjadi problem selama hampir 30 (tiga puluh) tahun keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pelaksanaan (*executie*) terhadap putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sengketa antar instansi pemerintah atas tanah pada umumnya menyangkut kewenangan. Sebenarnya hal tersebut dapat diselesaikan dengan musyawarah. Kalau musyawarah tidak dicapai kata sepakat, maka masalahnya diajukan kepada instansi atasan untuk diberi keputusan, misalnya melalui Keputusan Presiden dengan melibatkan DPR atau cukup di tingkat Daerah dengan putusan Bupati yang melibatkan DPRD. Selain itu, dapat digunakan sebagai pedoman Inpres No. 1/1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan Dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan Dan Transmigrasi, di lingkungan itu, dan ada beberapa keputusan bersama antara Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan yang dapat digunakan sebagai pedoman, yaitu:

1. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 969.K/05/M.PE /1989 - 419/Kpts-11/1989 tanggal 23 Agustus 1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan Dan Energi dalam Kawasan Hutan;
2. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 1101.K/702/M.PE/1991-436/Kpts-11/1991 tertanggal 10 Juli 1991 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Tetap Departemen Pertambangan Dan Energi Dan Departemen Kehutanan Dan Perubahan Tata Cara Pengajuan Izin Usaha Pertambangan Dan Energi Dalam Kawasan Hutan.

Lembaga “Sewa” atau “Pinjam Pakai” yang dalam praktik dilakukan oleh Departemen Kehutanan dapat digunakan kalau memang di dalam tubuh bumi yang berada di kawasan hutan terdapat sumber-sumber alam (migas) yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, seyogyanya pihak kontraktor *production sharing* harus memperhatikan eksekusi pencemaran lingkungan di sekitarnya termasuk bahaya tanah longsor, banjir, dan sebagainya.

**B. Upaya Hukum Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Tidak Dapat Dieksekusi (Non Eksekutabel) Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor: 16/G/2009/PTUN-PLG.**

Untuk menjawab permasalahan kedua dari penelitian ini yang berkaitan dengan upaya hukum terhadap putusan PTUN yang dapat dieksekusi (non eksekutabel), maka berdasarkan pada hasil penelitian yang telah dilakukan penulis, bahwa terhadap suatu penetapan atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, di mana putusan perkaranya tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) sebagaimana terjadi pada putusan PTUN Palembang Nomor: 16/G/2009/PTUN-PLG yang disebabkan, karena letak posisi tanah yang disengketakan tidak jelas, maka dalam hal ini pemenang perkara (sebagai penggugat) dapat mengajukan suatu upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Artinya terhadap penetapan atau putusan non eksekutabel, pihak yang tidak puas dengan penetapan non eksekutabel tersebut dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Dengan demikian, maka ketika eksekusi ditetapkan oleh hakim dalam suatu penetapan atau putusan menjadi non eksekutabel, maka eksekusi berhenti setelah adanya penetapan non eksekutabel tersebut.

Adapun yang dijadikan dasar hukum upaya hukum terhadap penetapan atau putusan non eksekutabel diatur dalam ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun

1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi:

- (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan, karena:
  - a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
  - b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
  - c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.
- (2) Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim agung wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan.
- (3) Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim agung yang berbeda wajib dimuat dalam putusan.
- (4) Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur oleh Mahkamah Agung.

Sebuah putusan pengadilan dikatakan mempunyai kekuatan hukum (*in kracht van gewijsde*) manakala putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum tetap atau suatu putusan akhir (*eind vonnis*) yang terhadapnya tidak diajukan upaya hukum oleh pihak yang merasa keberatan dan/atau putusan kasasi di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi (*supreme court*) yang bertugas untuk mengoreksi/mengevaluasi pertimbangan hukum (*judex juris*) putusan pengadilan di bawahnya.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo, putusan yang telah memperoleh kekuatan mutlak itu mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal yang demikian, lebih dikenal dengan sebutan dalam bahasa Latin “*resjudicata pro veritate habetur*” yang artinya putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan

mengikat.<sup>87</sup> Lebih lanjut Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan, suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.<sup>88</sup> Berkenaan dengan itu R. Subekti mengemukakan, tujuan akhir dari proses peradilan adalah untuk memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), dalam arti kata suatu putusan hukum yang tidak dapat diubah lagi.<sup>89</sup>

Kekuatan putusan hakim dalam khasanah hukum acara perdata dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo dengan bertolak pada pendapat *Asser-Anema-Verdam*. Dikatakan, ada 3 (tiga) kekuatan putusan badan peradilan, yakni:<sup>90</sup>

1. Kekuatan Mengikat.

Penyerahan sengketa oleh pihak-pihak kepada pengadilan untuk diperiksa atau diadili, mengandung arti, bahwa yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati oleh kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan.

2. Kekuatan Pembuktian.

Dituangkannya putusan dalam bentuk tertulis, yang merupakan akta otentik, tidak lain bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak yang mungkin diperlukannya untuk mengajukan banding, kasasi atau pelaksanaannya. Menurut hukum pembuktian dengan putusan telah memperoleh suatu kepastian tentang suatu peristiwa mempunyai kekuatan pembuktian.

3. Kekuatan Eksekutorial.

Putusan tidak dimaksudkan untuk menetapkan hak atau hukumnya saja, tetapi untuk menyelesaikan sengketa, terutama merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa. Oleh karena itu, putusan selain menetapkan dengan tegas hak atau hukumnya juga supaya dapat

---

<sup>87</sup>Martiman Prodjohamidjojo, 2005, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Dan UU PTUN 2004*, Ghalia Indonesia (Anggota IKAPI), Jakarta, hlm. 99.

<sup>88</sup>Ibid.

<sup>89</sup>R. Subekti, 1977, *Hukum Acara Perdata*, Binacipta, Bandung, hlm. 124.

<sup>90</sup>Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, PT. Liberty, Yogyakarta, hlm. 171-175

direalisasi, mempunyai kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dilaksanakan apa yang ditetapkan dalam putusan itu secara paksa oleh alat perlengkapan negara. Kekuatan eksekutorial diberikan oleh kata-kata: “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Semua putusan pengadilan di seluruh Indonesia harus diberi kepala irah-irah ini, sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kemudian selanjutnya Indroharto mengemukakan 4 (empat) akibat hukum dari bekerjanya isi dari putusan hakim, yaitu:

1. Putusan pengadilan sebagai fakta hukum;
2. Kekuatan putusan pengadilan sebagai akta otentik, yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna terhadap para pihak dan ahli warisnya, serta bagi mereka yang memperoleh hak dari padanya;
3. Kekuatan menangkis berdasarkan asas *ne bis in idem* dengan pengertian tidak boleh diajukan perkara lagi dalam hal yang sama. Kekuatan mengikat putusan hakim pengadilan tata usaha negara bagi hakim perdata terlihat dalam situasi:
  - a. Hakim perdata akan menerapkan asas “*ne bis in idem*” apabila sengketa yang diputus oleh badan peradilan tata usaha negara diperkarakan kembali pada peradilan umum;
  - b. Apabila perkara yang pernah diputus pada badan peradilan tata usaha negara, diajukan kembali kepada badan peradilan umum oleh pihak yang belum perkara pada badan peradilan tata usaha negara, putusan badan peradilan tata usaha negara akan dihormati oleh hakim perdata, sebab putusan hakim tata usaha negara berlaku bagi siapapun, sedangkan putusan hakim perdata hanya berlaku bagi pihak-pihak yang bersengketa;
  - c. Hakim perdata akan memperhatikan yurisprudensi badan peradilan tata usaha negara sesuai dengan perkembangan keadaan.
4. Kekuatan eksekutorial, yaitu kekuatan untuk dapat dipaksakan pelaksanaannya melalui kekuatan umum jika tidak ditaati secara sukarela. Adanya kekuatan ini, karena adanya irah-irah: “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>91</sup>

Tidak terdapat pertentangan yang prinsip di antara kedua pendapat tersebut di atas, sehingga dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>92</sup>

1. Kekuatan putusan hakim yang telah dijatuhkan itu mengikat dan haruslah dihormati oleh kedua belah pihak;
2. Putusan berkekuatan sebagai akta otentik dapat dipandang sebagai alat bukti yang sempurna bagi para pihak;

---

<sup>91</sup>Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I)*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 184

<sup>92</sup>Indroharto, 1996, *Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Buku II*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 266

3. Putusan berkekuatan menangkis gugatan berdasarkan asas “*ne bis in idem*” dengan pengertian tidak boleh diajukan perkara lagi dalam hal yang sama;
4. Putusan berkekuatan merealisasikan dengan sukarela atau secara paksa apa yang telah diputuskan.

Selain itu, Indroharto mengemukakan sifat publik dari putusan hakim tata usaha negara yang menyebabkannya berlaku umum. Inilah perbedaannya dengan putusan peradilan perdata yang hanya mengikat para pihak yang bersengketa.<sup>93</sup> Selaras dengan hal tersebut Sudikno Mertokusumo mengemukakan landasan teoritis yang mendasari kekuatan mengikat putusan hakim. Ia mengatakan, sebagai konsekuensi dari hukum administrasi yang berada dalam lapangan hukum publik, putusan pengadilan tata usaha negara mempunyai daya mengikat secara umum, mengikat bagi siapa saja, prinsip ini dikenal dengan “*erga omnes*”.<sup>94</sup> Sifat “*erga omnes*” ini yang membedakannya dengan sifat putusan badan peradilan perdata yang hanya berkekuatan mengikat bagi para pihak yang bersengketa (*inter partes*).<sup>95</sup> Adanya sarana intervensi dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dianggap sementara pihak bertentangan dengan sifat “*erga omnes*” dari putusan badan peradilan tata usaha negara.

Jika putusan badan peradilan tata usaha negara mengikat secara umum, tidak ada lagi urgensi pihak lain masuk ke dalam perkara mempertahankan haknya. Indroharto memperkuat pendapat ini dengan melihat urgensi dan kelayakan pihak lain masuk menjadi pihak dalam perkara. Orang atau badan

---

<sup>93</sup>Ibid.

<sup>94</sup>Sudikno Mertokusumo, 1983, *Sejarah Peradilan Dan Perundang-Undangannya Sejak Tahun 1942 Dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, PT. Liberty, Yogyakarta, hlm. 52.

<sup>95</sup>Ibid.

hukum perdata tidak mungkin menjadi tergugat intervensi, karena yang berkedudukan sebagai tergugat adalah badan/pejabat tata usaha negara, yakni yang melaksanakan urusan pemerintahan (*bestuur*). Pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan tergugat dapat memperkuat dalil tergugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara. Demikian juga pihak yang berkepentingan dan sependapat dengan gugatan penggugat dapat memperkuat dalil penggugat dengan keterangan sebagai saksi, dan tidak perlu menjadi pihak dalam perkara.<sup>96</sup> Sehubungan dengan pendapat Indroharto di atas, dengan memberikan tambahan catatan, yakni Irfan Fachruddin menyatakan, bahwa ketidak-ikutsertaan pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap perkara yang sedang disengketakan harus didukung oleh sifat hukum acara yang sesuai dengan prinsip *erga omnes* atau keberlakuan umum putusan badan peradilan tata usaha negara.<sup>97</sup>

Penyelesaian sengketa hendaknya tidak hanya memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang bersengketa, tetapi juga dirancang untuk memberikan penyelesaian sengketa dengan memperhatikan kepentingan dan hak-hak yang lebih luas, terutama kepentingan dan hak-hak pihak yang berkepentingan secara langsung dan tidak turut dalam perkara.<sup>98</sup> Lebih lanjut, Irfan Fachruddin mengemukakan, apabila tidak demikian, pihak yang berkepentingan dan tidak menjadi pihak dalam perkara, tidak mempunyai hak untuk melindungi kepentingannya atau melakukan upaya hukum. Pihak yang berkepentingan akan

---

<sup>96</sup>Ibid.

<sup>97</sup>Irfan Fachruddin, 2008, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni (Anggota IKAPI), Bandung, hlm. 249.

<sup>98</sup>Ibid. hlm. 250.

kehilangan kesempatan melindungi kepentingannya jika pihak-pihak menerima putusan dan apabila putusannya hanya bersifat *declaratoir* yang tidak memerlukan pelaksanaan. Jika putusan bersifat *condemnatoir* yang masih memerlukan pelaksanaan, masih terbuka kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk melindungi kepentingannya dengan melakukan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan. Agaknya lembaga intervensi masih diperlukan, paling tidak untuk saat ini, guna melindungi pihak yang berkepentingan dari konspirasi pihak-pihak dalam perkara.<sup>99</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) bersifat mengikat semua orang (*erga omnes*) layaknya kekuatan peraturan perundang-undangan, hal ini yang membedakan dari putusan pengadilan umum dalam perkara perdata yang hanya mengikat para pihak yang berperkara (*inter partes*). Selain itu, putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) juga mempunyai kekuatan mengikat yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh pihak yang dibebankan kewajiban di dalam putusan yang bersifat *condemnatoir*.

Putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap mempunyai kekuatan pembuktian sempurna seperti akta otentik, sehingga dapat dijadikan alat bukti untuk menguatkan bahwa perkara yang diajukan telah pernah diputus, sehingga tidak patut untuk diperiksa kembali, yang demikian dikenal dengan asas "*ne bis in idem*". Lebih dari itu, yang paling penting adalah bahwa,

---

<sup>99</sup>Ibid.

putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) mempunyai kekuatan eksekutorial, sehingga siapapun yang dibebankan kewajiban (putusan *condemnatoir*) harus melaksanakannya, baik secara sukarela maupun dengan upaya paksa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 196 *Het Herzienne Inlandsch Reglement* (HIR), apabila pihak yang kalah tidak mau menjalankan putusan secara sukarela, maka pihak yang menang dapat meminta bantuan pihak pengadilan untuk memaksakan eksekusi putusan. Terdapat sejumlah prinsip dalam pelaksanaan eksekusi perdata di Indonesia, yaitu putusan yang diminta untuk dilaksanakan telah berkekuatan hukum tetap. Tidak semua putusan pengadilan dapat dieksekusi atau mempunyai kekuatan hukum eksekutorial. Hanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan, sebab di dalamnya telah terkandung wujud hubungan hukum yang tetap dan pasti di antara pihak yang berperkara, baik secara sukarela maupun secara paksa dengan bantuan kekuatan negara. Kekuatan eksekutorial mengartikan, bahwa putusan tidak hanya

Pasal 196 HIR: Jika pihak yang dikalahkan tidak mau atau lalai untuk memenuhi isi keputusan itu dengan damai, maka pihak yang menang memasukkan permintaan, baik dengan lisan maupun dengan surat kepada ketua pengadilan sebagaimana yang tersebut dalam ayat (1) Pasal 195 HIR. Guna menjalankan keputusan itu, maka ketua menyuruh memanggil pihak yang dikalahkan itu, serta memperingatkan supaya ia memenuhi keputusan itu dalam tempo yang ditentukan oleh ketua, yang selama-lamanya 8 hari. Hal ini dimaksudkan tidak hanya untuk menyelesaikan persoalan atau menetapkan hak atau hukumnya saja, melainkan

juga realisasi atau pelaksanaannya (eksekusi) secara paksa oleh alat-alat negara. Kekuatan eksekutorial pada dasarnya tak dapat dilumpuhkan atau dibatalkan, kecuali amar putusan (*dictum*) telah dilaksanakan secara sukarela (*vrijillig*) dengan kerelaan tanpa paksaan. Pengecualian terhadap hal ini berlaku dalam hal sebagai berikut:<sup>100</sup>

- a. Adanya putusan serta merta atau putusan yang dapat dilaksanakan lebih dahulu (*vitvoerbaar bij vooraad*), yakni putusan yang dijatuhkan atas permintaan penggugat yang menggunakan haknya untuk mengajukan permintaan agar putusan dapat dijalankan eksekusinya lebih dahulu, sekalipun terhadap putusan itu pihak tergugat mengajukan banding atau kasasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 180 ayat (1) HIR.
- b. Pelaksanaan putusan provisional, yakni tuntutan lebih dahulu yang bersifat sementara mendahului putusan pokok perkara sebagaimana diatur dalam Pasal 180 ayat (1) HIR. Apabila hakim mengabulkan gugatan atau tuntutan provisi, maka putusan provisi tersebut dapat dilaksanakan sekalipun perkara pokoknya belum diputus.
- c. Akta perdamaian, yakni akta yang menunjukkan adanya kesepakatan para pihak untuk mengakhiri sengketa yang dibuat di persidangan oleh hakim, sebagaimana diatur dalam Pasal 130 HIR. Akta Perdamaian dapat dijalankan seperti halnya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap sejak tanggal akta tersebut ditandatangani.
- d. Eksekusi terhadap grosse akta. Perjanjian dengan bentuk grosse akta telah serta merta melekatkan kekuatan eksekutorial, sebagaimana diatur dalam Pasal 224 HIR. Eksekusi grosse akta dilaksanakan untuk memenuhi isi perjanjian .

Selanjutnya putusan yang diminta dilaksanakan bersifat *condemnatoir*.

Terdapat 3 jenis sifat putusan perdata menurut Retnowulan Sutantio, yaitu:<sup>101</sup>

- a. Putusan *declaratoir*;
- b. Putusan konstitutif; dan
- c. Putusan *condemnatoir*.

---

<sup>100</sup>Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, 2005, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 108.

<sup>101</sup>Ibid, hlm. 109.

Putusan deklaratif adalah putusan yang amarnya menyatakan suatu keadaan sebagai suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan konstitutif adalah putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan baru. Baik putusan deklaratif maupun konstitutif tidak mengandung unsur penghukuman, karena tidak memuat hak-hak atas suatu prestasi tertentu, sehingga tidak diperlukan pelaksanaan putusan sebagai tindakan lanjutan.<sup>102</sup> Sedangkan putusan *condemnatoir* adalah putusan yang:

- a. Didahului amar yang menegaskan pernyataan kedudukan, hak, keadaan, atau kewajiban;
- b. Pernyataan tersebut langsung dibarengi dengan amar penghukuman terhadap tergugat; dan
- c. Amar penghukuman.<sup>103</sup>

Penghukuman tersebut menurut M. Yahya Harahap dapat berupa penghukuman untuk:

- a. Menyerahkan suatu barang;
- b. Mengosongkan benda tidak bergerak;
- c. Melakukan suatu perbuatan tertentu;
- d. Menghentikan suatu perbuatan tertentu;
- e. Membayar sejumlah uang.<sup>104</sup>

Umumnya amar yang bersifat *condemnatoir* terdapat dalam perkara kontentiosa, yaitu perkara sengketa antara dua pihak, di mana pihak penggugat berhadapan dengan pihak tergugat. Jika salah satu ciri ini tidak tercantum dalam amar putusan, berarti putusan yang bersangkutan bersifat deklaratif. Putusan yang demikian tidak dapat dieksekusi pihak tergugat.<sup>105</sup> Putusan *condemnatoir*

---

<sup>102</sup>R. Soeparmo, 2007, *Hukum Acara Perdata Dan Yurisprudensi*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 195.

<sup>103</sup>M. Yahya Harahap, 2008, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 338.

<sup>104</sup>Ibid, hlm. 376.

<sup>105</sup>Ibid, hlm. 331.

memerlukan tindakan lanjutan berupa pelaksanaan putusan. Putusan yang diminta untuk dilaksanakan tidak dijalankan secara sukarela oleh pihak yang kalah. Pelaksanaan putusan baru menjadi suatu masalah apabila pihak yang kalah adalah tergugat yang tidak mau melaksanakan putusan secara sukarela. Dalam putusan *condemnatoir* pihak yang kalah harus secara aktif sukarela melaksanakan putusan. Jika tidak, maka terhadapnya dapat diambil tindakan paksa berupa pelaksanaan putusan secara paksa, yang sering disebut sebagai eksekusi. Eksekusi adalah tindakan yang dilakukan oleh negara melalui pejabat pengadilan atas permohonan pihak yang menang, agar pihak yang kalah memenuhi isi putusan.

Eksekusi dilakukan berdasarkan permohonan dari pihak yang berperkara, dalam hal ini penggugat, sebagai pihak yang menang. Hal ini sesuai dengan sifat sengketa dan status para pihak dalam sengketa, di mana eksekusi pada dasarnya adalah tindakan yang perlu dilakukan untuk memenuhi tuntutan penggugat kepada tergugat. Oleh karena itu, jika pihak yang kalah adalah penggugat, maka lazimnya tidak ada putusan yang dimohon atau perlu dilaksanakan, hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 196 HIR atau Pasal 207 RBg. Hukum acara perdata tidak mengatur jangka waktu kapan penggugat berhak mengajukan permohonan eksekusi. Menurut M. Yahya Harahap untuk menentukan “putusan tidak mau dijalankan secara sukarela” dapat diukur berdasarkan jangka waktu yang patut (*reasonable*). Seorang tergugat dianggap patut menjalankan putusan secara sukarela dalam waktu 1 minggu atau 10 hari dari sejak tanggal putusan diberitahukan secara resmi kepadanya.<sup>106</sup> Apabila

---

<sup>106</sup> Ibid.

jangka waktu itu telah lewat dan tergugat tidak melaksanakan putusan secara sukarela, maka tergugat dapat dianggap ingkar melaksanakan putusan secara sukarela. Namun dalam praktiknya, pengadilan tidak memperhatikan soal jangka waktu ini. Sepanjang pemohon mengajukan permohonan, pengadilan akan menjalankan eksekusi.

Secara umum, permohonan eksekusi dilakukan sama seperti pendaftaran perkara. Permohonan akan diterima oleh petugas di Meja I, diregister oleh petugas di Meja II, dan pemohon akan membayar panjar eksekusi sesuai Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM) yang dengan tidak mengurangi apa yang dikemukakan secara umum tersebut, sering juga dijumpai putusan yang bersifat deklaratif dalam perkara kontentiosa. Apabila perkara kontentiosa hanya memuat amar yang bersifat deklaratif, eksekusi terhadap putusan tersebut harus dinyatakan non eksekutabel. Misalnya, amar putusan hanya menyatakan penggugat sebagai pemilik tanah terperkara, tetapi tidak dibarengi dengan amar yang menghukum tergugat untuk menyerahkan dan mengosongkan tanah terperkara kepada penggugat. Sebagai catatan, bahwa Hukum Acara Perdata Indonesia mengenal ada dua jenis gugatan yang dapat diperiksa dan diadili di pengadilan, yaitu gugatan *voluntair* dan gugatan *contentiosa*<sup>107</sup>

Gugatan *voluntair* sering juga disebut gugatan permohonan adalah permasalahan perdata yang diajukan dalam bentuk permohonan yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya yang ditujukan kepada ketua pengadilan, permohonan mana merupakan kepentingan sepihak dari pemohon

---

<sup>107</sup>M. Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata (Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian Dan Putusan Pengadilan)*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 326

yang tidak mengandung sengketa dengan pihak lain. Sedangkan yang dimaksud dengan gugatan *contentiosa* atau yang lebih dikenal dengan nama gugatan atau gugatan perdata ialah gugatan perdata yang mengandung sengketa di antara pihak yang berperkara yang pemeriksaan penyelesaiannya diberikan dan diajukan kepada pengadilan, di mana pihak yang mengajukan gugatan disebut dan bertindak sebagai penggugat dan pihak yang ditarik dalam gugatan disebut dan bertindak sebagai tergugat, gugatan mana berdasarkan dalil/alasan hukum yang mengandung sengketa. Amar yang seperti itu hanya bersifat deklaratif, bukan *condemnatoir*. Oleh karena itu putusan tersebut tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) meliputi biaya pendaftaran eksekusi, biaya saksi-saksi dan biaya pengamanan serta lain-lain yang dianggap perlu yang besarnya berbeda-beda di setiap pengadilan.

Setelah biaya pendaftaran eksekusi dibayarkan, permohonan eksekusi diteruskan ke ketua pengadilan. Ketua pengadilan akan memberi disposisi kepada panitera agar perkara tersebut ditelaah. Dalam proses penelaahan ini, panitera akan memberikan tugas kepada jurusita untuk membuat resume perkara. Untuk membuat resume, jurusita akan membaca salinan putusan yang berasal dari pemohon dan membaca berkas asli. Selain membaca berkas, jurusita akan mencari tahu apakah perkara tersebut sudah berkekuatan hukum tetap. Jika eksekusi terkait dengan objek eksekusi berupa benda tidak bergerak (tanah atau rumah), jurusita biasanya juga akan melakukan pemeriksaan setempat untuk mencocokkan benda objek eksekusi dan memetakan masalah keamanan. Semua informasi dan hasil resume diserahkan kembali ke panitera untuk dikoreksi dan

diberi pertimbangan. Tidak ada kepastian waktu dalam proses penelaahan ini. Penyelesaian resume sangat tergantung pada jenis perkara yang diresume dan beban perkara lainnya yang sedang ditangani saat itu. Panitera akan memberikan pertimbangan terhadap resume tersebut dan selanjutnya resume diserahkan kepada ketua pengadilan.

Wewenang untuk melakukan eksekusi hanya diberikan kepada pengadilan tingkat pertama, yakni Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Agama (PA). Pengadilan Tinggi (PT) dan Mahkamah Agung (MA) tidak mempunyai wewenang menjalankan eksekusi. Meski putusan yang dimohonkan eksekusi adalah putusan PT atau MA, eksekusi tetap berada di bawah wewenang PN dan/atau PA yang memutus perkara itu dalam tingkat pertama. Eksekusi dilakukan oleh panitera dan jurusita dipimpin oleh ketua pengadilan. Eksekusi dituangkan dalam bentuk Penetapan. Tanpa Penetapan, maka syarat formal eksekusi menurut Pasal 197 ayat (1) HIR belum terpenuhi. Adanya Penetapan akan menunjukkan batas-batas eksekusi yang akan dijalankan oleh jurusita dan panitera, serta memudahkan hakim melakukan pengawasan. Jika objek eksekusi berada di wilayah hukum pengadilan lain, maka eksekusi dilakukan oleh pengadilan tempat objek eksekusi berada atas permintaan delegasi dari pengadilan tempat perkara itu diperiksa pertama kali. RBg adalah Reglemen Hukum Daerah Seberang (di luar Jawa Madura), yaitu hukum acara yang berlaku di persidangan perkara perdata maupun pidana di pengadilan di luar Jawa dan Madura di zaman Hindia Belanda. Tercantum dalam *Staatsblad* 1927 No. 227.

Setelah mempelajari telaahan dari panitera, ketua pengadilan mengeluarkan Penetapan. Jika putusan yang dimohonkan eksekusi tidak bersifat *condemnatoir*, ketua pengadilan akan membuat Penetapan yang disertai alasan bahwa putusan tidak dapat dieksekusi. Sebaliknya, jika putusan yang dimohonkan eksekusi bersifat *condemnatoir*, ketua pengadilan akan mengirimkan surat melalui kepaniteraan untuk memanggil termohon eksekusi (tergugat). Pemanggilan ini dilakukan sama seperti memanggil para pihak saat berperkara. Jika termohon eksekusi berdomisili di daerah hukum yang sama, maka biasanya pengadilan membutuhkan waktu 1 minggu untuk memanggil termohon. Namun jika termohon berada di luar yurisdiksi pengadilan, maka pengadilan membutuhkan waktu 3 minggu sampai 3 bulan untuk memanggil termohon.

Pada waktu yang sudah ditentukan, termohon harus datang ke pengadilan untuk diberi peringatan (*aanmaning*). Namun, jika pada panggilan pertama termohon tidak datang dengan alasan yang patut, pengadilan biasanya memanggil lagi. Jika pada pemanggilan yang kedua tidak datang walau dengan alasan yang patut, ketua pengadilan akan langsung mengeluarkan Penetapan Sita Eksekusi. Termohon yang tidak menghadiri peringatan harus dipastikan bahwa ketidakhadirannya berdasarkan alasan yang sah. Jika ketidakhadirannya disebabkan halangan yang sah dan dapat dipertanggung-jawabkan, maka termohon eksekusi harus dipanggil kembali. Jika ketidakhadirannya tanpa alasan yang sah, maka termohon tidak perlu dipanggil kembali; tidak diberikan tenggang waktu peringatan; dan ketua pengadilan dapat langsung mengeluarkan Penetapan Perintah Eksekusi. Sebaliknya, jika termohon hadir ketua pengadilan akan

memimpin sidang insidentil yang dipimpin oleh ketua pengadilan, dan dihadiri panitera serta termohon. Dalam persidangan insidentil tersebut, ketua pengadilan akan menggali informasi terkait kesulitan termohon atau alasan termohon tidak menjalankan putusan secara sukarela, dan memberi kesempatan untuk melaksanakan putusan secara sukarela selama 8 hari. Dalam sidang insidentil tersebut dibuat Berita Acara Sidang sebagai bukti, bahwa termohon telah diberi peringatan untuk melaksanakan amar putusan secara sukarela.

Sita eksekusi dilaksanakan jika setelah *aanmaning* dan eksekusi tetap tidak dilaksanakan termohon. Menurut M. Yahya Harahap kewenangan eksekusi timbul manakala tergugat tidak bersedia menjalankan putusan secara sukarela. Sedangkan pihak tergugat dianggap tidak mau menjalankan putusan secara sukarela sejak tanggal peringatan (*aanmaning*) dilampaui dan sejak saat itulah definitif upaya eksekusi berlaku. Oleh karena itu, apabila jangka waktu 8 hari setelah *aanmaning* termohon tetap tidak menjalankan putusan secara sukarela, maka ketua pengadilan karena jabatannya akan mengeluarkan Penetapan Sita Eksekusi terhadap barang milik termohon. Namun dalam praktiknya, ketua pengadilan baru mengeluarkan Penetapan Sita Eksekusi jika ada permohonan dari pemohon (penggugat). Tahapan sita eksekusi dapat dilewati apabila majelis hakim mengabulkan sita jaminan pada saat proses gugatan masih diperiksa. Sebab, sita jaminan sudah otomatis menjadi sita eksekusi. Sita eksekusi dapat dilakukan terhadap benda yang bergerak maupun yang tidak bergerak milik tereksekusi. Barang bergerak yang dimaksudkan adalah termasuk uang tunai dan surat berharga, dan tidak diperkenankan menyita hewan dan perkakas yang sungguh-

sungguh berguna bagi tergugat dalam menjalankan mata pencahariannya. Barang sitaan disimpan oleh pengadilan melalui 2 (dua) cara, yaitu tetap berada dalam penguasaan pihak tergugat; atau ditempatkan pada tempat yang patut.

Dalam praktiknya, hampir semua pengadilan menerapkan pilihan yang pertama, yaitu membiarkan barang yang disita dikuasai tergugat di bawah pengawasan pengadilan. Jika barang yang disita adalah kendaraan, maka pengadilan akan melaporkan identitas kendaraan yang disita kepada kepolisian, agar nomor kendaraan tersebut diblokir selama masa penyitaan. Jika barang yang disita adalah tanah, pengadilan akan meminta kantor pertanahan untuk memblokir sementara tanah yang disita. Termohon atau pihak lain yang merasa berhak atas benda yang disita diberikan waktu maksimal 2 hari untuk melaksanakan putusan secara sukarela atau mengajukan perlawanan.

Apabila jangka waktu 8 hari setelah *aanmaning* termohon tetap tidak menjalankan putusan secara sukarela, maka ketua pengadilan mengeluarkan penetapan yang ditujukan kepada yang isinya mengabulkan permohonan pemohon dan memerintahkan panitera/jurusita/jurusita pengganti untuk melaksanakan eksekusi sesuai dengan amar putusan. Setelah menerima perintah tersebut, maka panitera/jurusita/jurusita pengganti merencanakan/menentukan waktu eksekusi dan memberitahukannya kepada termohon. Pasal 197 ayat (6) HIR atau Pasal 210 RBg mensyaratkan eksekusi dibantu oleh 2 orang saksi sekaligus menjadi saksi yang akan dicantumkan dalam Berita Acara Eksekusi. Pihak yang dapat ditunjuk menjadi saksi adalah warga negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun dan dapat dipercaya. Adapun Berita Acara Eksekusi memuat:

- a. Waktu pelaksanaan eksekusi;
- b. Jenis, letak, ukuran dari barang yang dieksekusi;
- c. Penjelasan tentang kehadiran termohon eksekusi;
- d. Penjelasan tentang pengawas barang objek eksekusi;
- e. Penjelasan tentang *niet bevinding* dengan surat, supaya disita sekian barang bergerak dan jika yang demikian tidak ada atau ternyata tiada cukup, sekian barang tak bergerak kepunyaan orang yang kalah itu, sampai dianggap cukup menjadi pengganti jumlah uang tersebut dalam keputusan itu dan semua biaya untuk melaksanakan keputusan itu (barang/objek yang tidak diketemukan/tidak sesuai dengan amar putusan);
- f. Penjelasan tentang dapat/tidaknya eksekusi dilaksanakan;
- g. Keterangan tentang penyerahan barang objek kepada pemohon;
- h. Tanda tangan eksekutor, saksi-saksi, dan kepala desa/lurah/camat dan termohon.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

1. Faktor-faktor penyebab putusan PTUN tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) adalah faktor adanya pengaruh perubahan keadaan; faktor perbuatan faktual yang terjadi; dan faktor ketidaksinkronan antara hukum acara dengan hukum materiil. Dari faktor penyebab pertama, yakni karena adanya pengaruh perubahan keadaan, maka apabila dikaitkan dengan kasus perkara sengketa tanah sebagaimana pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor 16/G/2009/PTUN-PLG, di mana dasar hukum ditetapkannya putusan atau penetapan non eksekutabel oleh PTUN Palembang tersebut, karena pihak penggugat (sebagai pemenang perkara) tidak mampu menunjukkan objek eksekusi dalam bentuk tanah yang akan dieksekusi tidak jelas batasnya. Tujuan akhir dari proses pengadilan adalah untuk memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, dalam arti kata suatu yang tidak diubah lagi. Namun dalam pelaksanaannya sering dijumpai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna (non eksekutabel) yang dikarenakan oleh faktor perubahan keadaan, perbuatan faktual yang telah terjadi dan tidak sinkronnya antara hukum acara dengan hukum materiil tersebut.
2. Terhadap suatu penetapan atau putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi (non eksekutabel) sebagaimana putusan PTUN Palembang Nomor 16/G/2009/PTUN-PLG yang disebabkan, karena letak posisi tanah yang

disengketakan tidak jelas, maka dalam hal ini pemenang perkara (sebagai penggugat) dapat mengajukan suatu upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Artinya terhadap penetapan atau putusan non eksekutabel pihak yang tidak puas dengan putusan atau penetapan tersebut dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Dengan demikian, maka ketika eksekusi ditetapkan oleh hakim dalam suatu penetapan atau putusan menjadi non eksekutabel, eksekusi tersebut berhenti setelah adanya penetapan/putusan non eksekutabel tadi.

#### **B. Saran-saran.**

1. Untuk menjaga wibawa, demi kepastian hukum serta keadilan hukum, maka Pengadilan Tata Usaha Negara ke depan diharapkan agar putusannya bersifat *condemnatoir* dan mengikat umum (*erga omnes*), sehingga dipatuhi dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh pejabat tata usaha negara.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) bersama-sama dengan Presiden, perlu melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan mencantumkan sanksi pidana yang tegas bagi pejabat pemerintahan yang mengabaikan atau melalaikan kewajiban hukumnya.