

# **AKIBAT HUKUM TIDAK DILAKSANAKANNYA UPAYA ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

**Muchamad Rodi**

**Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945**

**Jl. Semolowaru Nomor. 45 Surabaya ( 60118 )**

## **Abstrak**

Didalam suatu Keputusan TUN terdapat wewenang ataupun kewenangan yang sebagai dasar untuk berpijak oleh Pejabat TUN dalam bertindak menjalankan tugasnya. Penyelesaian sengketa TUN sebagai dampak terbentuknya konflik antara seseorang ataupun badan hukum perdata dengan pemerintahan dapat diselesaikan dengan cara damai melalui musyawarah mufakat, namun dapat pula dituntaskan melalui pengadilan. Pasal 76 ayat (1) UU No.30/2014 menjelaskan badan ataupun pejabat pemerintah berhak menyelesaikan tuntutan keberatan berdasarkan keputusan atau tindakan yang telah ditetapkan yang diajukan oleh seseorang ataupun badan hukum perdata. Besumber pada penjelasan tersebut terdapat dua ketentuan yang menerangkan mengenai upaya administrasi ada dalam UU No 05/1986 dan juga terdapat pada UU No 30/2014. Untuk itu dibutuhkan penjelasan lebih konkrit mengenai Upaya hukum dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Untuk itu muncul kesimpulan sebagai berikut Apakah Upaya Administrasi harus dilakukan dalam penyelesaian sengketa TUN, serta Apa akibat hukum tidak dilaksanakannya upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN. Penelitian ini memakai metode penelitian hukum normatif serta pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Menurut uu No. 30/2014 jo. Perma 6/2018 menjelaskan bahwa sengketa TUN wajib melalui upaya administrasi terlebih dahulu. Akibat tidak dilaksanakannya upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN maka hakim harus memberikan amar putusan “Tidak dapat Diterima”.

Kata Kunci : Sengketa Tatausaha Negara, Upaya Administrasi, Keputusan TUN,Pemerintah, Masyarakat.

## Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, yang dimana dijelaskan di pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menerangkan jika Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki pengertian jika seluruh aturan kehidupan berbangsa, bermasyarakat serta bernegara wajib didasarkan atas hukum. Bersamaan dengan peraturan serta kemajuan hukum di negara Indonesia wajib bersumber pada prinsip negara hukum. Yang dimana dalam bertindak pemerintah wajib didasarkan kepada ketentuan hukum yang mengatur "*rechmatig van het bestuur*" tidak berlandaskan atas kewenangan yang menempel pada peran eksekutor pemerintahan tersebut.<sup>1</sup> Serta tindakan oleh pemerintah ataupun keputusan pemerintah wajib sesuai dengan ketetapan yang telah ada atau ketetapan undang-undang dan juga asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai dengan bunyi pasal 8 ayat (2) UU No.32/2014

Didalam sebuah keputusan TUN terdapat kewenangan serta wewenang yang menjadi dasar suatu tindakan pemerintah selaku pejabat TUN. Tidak dapat dipungkiri bahwa kemungkinan akan timbul suatu konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) antara masyarakat ataupun badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu keputusan TUN dengan pemerintah (badan atau pejabat TUN), alhasil dari benturan tersebut menimbulkan suatu sengketa TUN.

Sengketa tata usaha negara (Sengketa TUN) merupakan sengketa yang timbul di dalam bidang TUN antara badan atau pejabat pemerintah dengan masyarakat atau badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu keputusan TUN berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian sengketa TUN selaku akibat dari terjadinya benturan kepentingan antara masyarakat ataupun badan hukum perdata dengan badan ataupun pejabat pemerintah dapat dituntaskan melalui cara damai melalui musyawarah mufakat namun pula bisa diselesaikan melalui pengadilan. Sebagai negara yang bersumber pada hukum atau negara hukum (*rechtsaat*), oleh karena hal tersebut timbulnya suatu sengketa TUN tersebut tidaklah perihal yang wajib dipandang sebagai penghalang atau halangan bagi pemerintah (badan atau pejabat TUN) dalam melangsungkan kewajiban dibidang kepentingan pemerintahan, melainkan harus dilihat sebagai berikut :

- 1) Dari sudut pandang masyarakat, adalah perwujudan sebagai Indonesia yang merupakan negara atas hukum yang dimana jika setiap masyarakat negara harus dijamin hak-haknya berdasarkan hukum, serta seluruh penanganan konflik wajib dapat diselesaikan dengan sistem hukum yang masih berlaku
- 2) Dilihat sudut pandang badan atau pejabat TUN, sebagai alat atau wadah dan juga forum untuk menilai apakah suatu keputusan TUN yang diterbitkan sudah memenuhi terhadap asas-asas didalam hukum serta keadilan lewat sarana hukum menurut aturan-aturan yang masih berlaku.

---

<sup>1</sup> Philipus M Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta ; Gajah Mada ) h 319

Sebaliknya keputusan TUN bagi ketetapan pasal 1 angka (3) UU No.5/1986 mengenai peradilan TUN merupakan suatu ketetapan yang tertulis yang dikeluarkan oleh badan ataupun pejabat pemerintah yang mengandung isi tentang tindakan-tindakan hukum pemerintah yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang mempunyai sifat konkrit, individu serta final dan mengakibatkan akibat hukum terhadap seseorang ataupun badan hukum perdata. Dari kesimpulan penjelasan pasal tersebut nyatanya KTUN adalah dasar dimana lahirnya sebuah sengketa TUN yang memiliki ciri khusus antara lain :

- 1) Ketetapan tertulis
- 2) Dikeluarkan atau diterbitkan oleh pemerintah atau badan dan pejabat TUN
- 3) Memuat tentang tindakan- tindakan hukum TUN
- 4) Bersumber pada peraturan perundang-undangan
- 5) Mempunyai sifat individu, konkrit, dan juga final
- 6) Menyebabkan akibat hukum untuk seseorang ataupun badan hukum perdata

Yang tidak termasuk didalam pengertian Keputusan TUN menurut undang- undang PTUN ini adalah:

- 1) Keputusan tata usaha negara yang merupakan keputusan ataupun perbuatan hukum perdata
- 2) Keputusan tata usaha yang dimana merupakan pengaturan yang bersifat umum
- 3) Keputusan tata usaha yang masih memerlukan sebuah persetujuan
- 4) Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan juga KUHAP ataupun peraturan lain yang mengenai hukum pidana
- 5) Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar dari pemeriksaan badan atau peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 6) Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha militer tentara indonesia
- 7) Keputusan atas komisi pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum

Oleh karena hal tersebut sengketa TUN bukanlah sesuatu yang biasa, melainkan suatu hal yang wajib diselesaikan serta menggali keseimbangan lewat sarana yang sudah disediakan oleh undang-undang dan juga peraturan yang berlaku. Bagi UU No 05/86 tentang peradilan TUN untuk dapat menyelesaikan sengketa TUN yang muncul sebagai akibat diterbitkannya suatu ketetapan ataupun keputusan TUN ( *Beschiking*) dapat ditempuh dengan dengan dua cara antara lain sebagai berikut :

- I. Melalui prosedur Upaya Administrasi
- II. Melalui Gugatan

Didalam UU No 5 /86 Upaya Administrasi hanya berlaku untuk konflik ataupun sengketa-sengketa TUN tertentu saja yang dimana oleh undang-undang disediakan upaya administrasinya. Bahwa ada pula untuk mengetahui lebih nyata maksud pasal 48 di dalam UU No 05/1986 tentang Peradilan TUN. Bahwa pemahaman pasal 48 UU No. 05/1986 mengenai Peradilan TUN menerangkan bahwa prosedur upaya administrasi merupakan suatu metode yang bisa ditempuh oleh seseorang ataupun badan hukum perdata bila dia

tidak puas kepada suatu KTUN, langkah tersebut dapat dilakukan di wilayah pemerintahan itu sendiri serta terdapat dua wujud. Pada penyelesaian permasalahan tersebut wajib dilakukan oleh atasan ataupun lembaga negara lain yang masih berhubungan dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut, sehingga langkah itu dikenal sebagai banding administratif

Pada pasal 51 UU No 05/1986 jika seluruh upaya administrai sudah ditempuh secara keseluruhan tetapi masih menghasilkan yang tidak diinginkan oleh masyarakat atau badan hukum perdata dapat diteruskan kepada pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ( PTTUN) untuk dilakukan pemeriksaan serta diputus. Mengenai hal ini PTTUN berperan sebagai peradilan tingkat awal yang memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara begitu juga dijelaskan dalam Pasal 48 UU No 05/1986. Kemudian pada vonis PTTUN itu masih bisa diteruskan untuk diajukannya kasasi serta peninjauan kembali terhadap Mahkamah Agung.

Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah adalah penjelmaan kehendak pembuatan undang-undang bertujuan untuk membetulakn administrasi pemerintah, diundangkannya UU Administrasi Pemerintah pada tanggal 17 bulan 10 tahun 2014 dipandang selaku tindakan progresif dalam melaksanakan pembaruan administrasi pemerintah. Dengan datangnya UUAP sebagai landasan hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan untuk mengupaya meningkatkan kinerja pemerintahan yang baik ( *good governance* ) serta membasmi kolusi, korupsi serta nepotisme sehingga dengan lahirnya UU No. 30/2014 ini sanggup untuk menghasilkan birokrasi yang baik. Tidak hanya dari pada itu undang-undang ini pula selaku wujud upaya menata kembali keputusan ataupun tindakan badan atau pejabat negara berlandaskan kepada undang-undang serta asa-asa umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan Mengatur pula upaya administrasi yang terdapat pada bab 10 mulai dari pasal 75 hingga pasal 78. Upaya administratif dimaksud selaku cara penanganan sengketa yang ada didalam kawasan administrasi pemerintashan sebagai akibat dikeluarkannya KTUN/ serta tindakan pemerintah yang merugikan. UU Administrasi Pemerintah membuka ruang untuk warga masyarakat yang merasa dirinya dirugikan atas suatu keputusan ataupun tindakan oleh badan atatu pejabat tata usaha negara untuk mengajukan upaya administratifnya. Upaya Administratif terdiri dari berapa tahapan yaitu :

- a. Administratif bezwar ( Keberatan )
- b. Administratif beroep ( Banding )

Pada dasarnya, upaya keberatan bagi UU Administrasi Pemerintah No. 30/2014 diterapkan dengan metode antara lain :

- a) Pada prosedur Keberatan harus ditujukan dengan cara tertulis pada badan atau pejabat yang sudah mengeluarkan keputusan atau melaksanakan tindakan tata usaha negara yang dimaksud
- b) Pada prosedur Keberatan diajukan setidaknya dalam kurun waktu 21 hari kerja setelah dikeluarkannya keputusan ataupun dilakukannya kegiatan tersebut

- c) Badan atau pejabat pemerintah menuntaskan setidaknya dalam kurun waktu 10 hari kerja setelah diterimanya keberatan tersebut
- d) Badan atau pejabat pemerintah berhak menerima ataupun menolak keberatan yang diajukan.

Maka sebaliknya keberatan yang diajukan dan dikabulkan oleh pejabat TUN harus menentukan keputusan yang baru sesuai dengan permohonan oleh masyarakat. Akan tetapi bila keberatan tersebut ditolak maka badan atau pejabat TUN wajib menuangkan keputusan penyangkalan itu dengan cara tertulis serta mengkonfirmasi pada pemohonan keberatan.

Sedangkan itu, upaya banding administratifnya bagi UUAP :

- a) Prosedur Banding administrasi dilaksanakan bila upaya keberatan yang telah ditempuh tidak memuaskan
- b) Prosedur Banding administratif ditujukan pada pimpinan dari atasan yang sudah dari pejabat yang sudah memutuskan keputusan yang dimaksud
- c) Batas waktu untuk pengajuan banding administrasi merupakan 10 hari semenjak diterimanya keputusan atas pengajuan keberatan
- d) Pejabat tata usaha negara harus menyelesaikan permohonan banding selambat-lambatnya 10 hari kerja setelah menerima surat banding tersebut
- e) Badan dan pejabat tata usaha negara berhak memberikan jawaban banding yaitu mengabulkan dan menolak permohonan banding yang diajukan. Dalam hal jawaban yang diberikan oleh pejabat TUN adalah dikabulkan maka badan atau pejabat TUN memutuskan ataupun mengganti KTUN yang digugat dengan KTUN yang baru. Akan tetapi jika jawaban pejabat pemerintah menolak maka badan atau pejabat TUN harus menyampaikan penolakan secara tertulis kepada penggugat.

Setelah semua upaya administrasi telah digunakan oleh warga masyarakat dan masih merasa kurang puas dengan jawaban badan ataupun pejabat TUN maka warga dapat meneruskan upaya penanganan sengketa TUN yang diartikan kepada pengadilan tata usaha negara. Dengan kata lain gugatan atau penyelesaian sengketa TUN baru dapat dilimpahkan ke PT TUN jika seluruh upaya administrasi telah ditempuh (*exhausted*).

Di dalam pasal 76 UUAP menerangkan badan ataupun pejabat tata usaha negara berhak menyelesaikan semua keberatan yang telah diajukan oleh masyarakat yang dirugikan karena suatu keputusan ataupun tindakan TUN. Menurut penjelasan diatas maka tidak terdapatnya keharusan untuk pejabat tata usaha negara buat menyelesaikan dan memberi tindakan melalui upaya administrasi tersebut sebelum gugatan yang diajukan oleh masyarakat dilimpahkan ke pengadilan. Tidak hanya itu terdapat pula permasalahan terkait dengan istilah serta konsep upaya administrasi bila ditinjau dari konteks UUAP tersebut.

Bersumber pada penjelasan tersebut terdapat dua ketentuan yang menerangkan tentang upaya administrasi yang pertama ada di dalam UU No 05/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan yang kedua terdapat pada UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintah.

## **Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan penjelasan latar belakang tersebut, maka didapati masalah yang hendak dihadapi sebagai berikut :

1. Apakah akibat hukum jika tidak dilakukannya upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN.?

## **Metode Penelitian**

Jenis metode penelitian yang hendak dipakai dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal reaserch*) adalah penelitian yang memakai prinsip-prinsip hukum aturan-aturan hukum, serta doktrin-doktrin hukum untuk menanggapi permasalahan atau isu hukum yang akan dihadapi<sup>2</sup>. Penelitian hukum normative merupakan penelitian yang objeknya berbentuk norma-norma hukum, konsep hukum, asas hukum, dan juga doktrin hukum. Penelitian ini bersumber pada pertimbangan bahwa penelitian ini dimulai dari analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Permada Media Group, 2010 h.35.

## Pembahasan

### I. Upaya Administrasi menurut UU No. 30/1986

Pelaksana tugas pemerintahan dimulai dari Presiden, Wakil presiden, Mentri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota serta pejabat-pejabat lain yang mempunyai peranan penting didalam hubungannya dengan penyelenggaraan negara. Seluruhnya merupakan tugas dari pemerintahan yang melaksanakan seluruh aktivitas di luar fungsi yang dijalankan oleh badan yudikatif maupun badan legislatif bersumber pada ketentuan serta kewenangan yang mengikat. Tata usaha negara merupakan administrasi negara yang melakukan fungsi untuk menyelenggarakan hal pemerintah baik di pusat ataupun di daerah, perihal pemerintah yang dimaksud yakni kegiatan yang bersifat eksekutif<sup>3</sup>

Sejalan dengan kemajuan konsep negara hukum modernn, keperluan atas perlindungan hukum terus menjadi mutlak serta penting. Dalam negara hukum modern keikutsertaan negara ikut campur nyaris disetiap aspek- aspek kehidupan warga semakin besar, alhasil akibat dari keikutsertaan tersebut, administrasi negara membutuhkan kewenangan kebebasan yang terus menjadi besar pula. <sup>4</sup>Supaya kekuasaan itu tidak disaelewengkan serta perlindungan atas hukum senantiasa terjaga untuk itu butuhdibuatnya pengawasan kepada administrasi negara. menurut utrecht timbulnya kesulitan tersebutb disebabkan antara lain:

- Aturan-aturan mengenai hukum administrasi berubah lebih cepat juga sering kali mendadak, lain halnya dengan hukum privat dan hukum pidana yang dimana perubahannya dengan lambat dan juga berangsur – angsur.
- Dilihat dari segi pembentukannya atau pembuatannya, hukum administrasi negara tidak berada pada suatu tanagn. Di luar pembuatan undang undang hampir semua departteman serta badan atau pejabat pemerintahan daerah membuat sendiri peratruan hukum administrasinya.<sup>5</sup>

Pengawasan bisa dilakukan lewat pengawasan luar (*eksteren*) serta pengawasan dalam (*intern*). Pengawasan ekstern juga dapat dilakukan dilakukan antara lain lewat pengawasan politik, pers serta pengawasan hukum lewat pengadilan. Khusus dalam aspek administrasi, pengawasan bisa dilakukan lewat peradilan administrasi. Sebaliknya pengawasan internal bisa dilakukan lewat badan-badan dikawasan pemerintah sendiri baik lewat pimpinan yang memiliki hubngan hirarkies ataupun lewat suatu panitia yang terdiri dari sebagian orang ahli dalam aspek hukum aspek khusus. Pengawasan internal ini dilihat dari segi waktu ketika dilakukannya pengawasan bisa pula disebut sebagai pengawasan preventif serta upaya administratif bisa disebut selaku salah satu contoh.

Perlunya untuk dilakukannya pengawasan kepada administrasi negara, melainkan buat menghindari supaya kewenangan serta indenpendensi yang diberikan terhadap administrasi

---

<sup>3</sup> Riawan Tjandra, 2010, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta h. 32

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> S.F Marbun *Peradilan administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* FH UII Press, Yogyakarta, h 77

negara agar tidak disalahgunakan, serta dimaksudkan buat memberikan perlindungan atas hukum. Upaya administrasi merupakan wujud dari perlindungan hukum, yang dimaksudkan agar memberikan perlindungan atas hukum bagi warga ataupun masyarakat yang telah dirugikan oleh tindakan-tindakan administrasi negara. Serta kepada administrasi negara sendiri yang dalam melakukan kewajiban dan fungsinya dengan cara benar sesuai dengan hukum. Dengan begitu administrasi negara itu bisa melakukan kewajiban serta fungsinya dengan tenang, teratur dan mendapatkan kepastian hukum. Ada pula ciri-ciri upaya administrasi bagi Rochmat Soemitro adalah:<sup>6</sup>

- a) Yang memutuskan dalam tahapan *Beroep* merupakan institusi yang jenjang nya lebih tinggi ataupun lembaga lain yang masih berhubungan
- b) Tidak saja mengkaji *Dolmatigheid* namun berhak pula mengkaji *Rechmatigheidnya*
- c) Dapat mengganti, meniadakan ataupun merubah keputusan ataupun tindakan administrasi yang pertama
- d) Dapat mencermati perubahan-perubahan kondisi semenjak ketika diambilnya suatu keputusan bahkan pula bisa mencermati perubahan yang terjadi sepanjang tata pelaksanaan berjalan

Bagi Paulus Effendie Lotung, saat sebelum berlakunya UU No. 05/1986 alur yang digunakan dalam penanganan konflik anantara masyarakat dengan badan atau pejabat TUN didalam melaksanakan tugasnya mengenai hukum publik merupakan antara lain<sup>7</sup> :

- a. Penangan konflik melalui alur internal administrasi melalui pimpinan badan ataupun pejabat TUN yang berhubungan, yang biasa diketahui sebagai administrasi *Beroep* atau alur pengajuan Keberatan :
- b. Penanganan sengketa yang dijalankan oleh pejabat TUN atau badan-badan peradilan semu, sebenarnya dengan cara struktur organisasi yang merupakan bagian dari badan ataupun pejabat administratif.
- c. Penanganan oleh badan peradilan yang dapat berbentuk :
  - pengadilan administrasi khusus
  - Pengadilan umum

Didalam pengertian pasal 1 angka(4) UU No.05/1986 mengenai PTUN, sengketa TUN merupakan konflik yang muncul diantara seseorang ataupun badan hukum perdata baik di daerah ataupun dipusat, akibat dari dikeluarkannya ketetapan ataupun keputusan TUN, sebagai contoh kecil adalah sengketa kepegawaian yang masuk dalam ranah sengketa TUN. Sebaliknya KTUN bagi pandangan pasal 1 angka 3 UU No.05/1986 adalah suatu ketetapan tertulis yang diterbitkan oleh pejabat ataupun badan tata usaha negara dengan muatan isinya berupa tindakan hukum pejabat tatauusaha negara yang berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan mempunyai kriteria sebagai berikut, yang pertama adalah bersifat individual, yang kedua adalah final dan yang terakhir adalah konkrit dan menimbulkan akibat hukum untuk seseorang ataupun badan hukum perdata.

---

<sup>6</sup> RochmatSoemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak Indonesia* , Eresco, Bandung tahun 1976 hlmn 255

<sup>7</sup> *Op Cit*



Kesimpulan mengenai pemahaman tersebut nyatanya KTUN adalah penyebab dari lahirnya suatu sengketa TUN yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- 1) Terdapat ketetapan tertulis
- 2) Dibuat dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN
- 3) Mengandung tindakan- tindakan hukum TUN
- 4) Bersumber pada undang-undang serta peraturan yang berlaku
- 5) Mempunyai sifat final, individual serta konkrit
- 6) Menyebabkan akibat hukum untuk seseorang ataupun badan hukumperdata

KTUN bersifat konkret adalah nyata bukan abstrak dan berbentuk. KTUN juga mempunyai sifat individual bukan diarahkan untuk masyarakat umum ataupun untuk konsumsi umum, namun bersifat tertentu. KTUN mempunyai sifat Final yang artinya setiap ketetapan yang dimana telah menimbulkan akibat hukum terhadap badan ataupun masyarakat menunjukkan keteapan tersebut telah disetujui dan diakui oleh badan atau pejabat TUN tersebut.<sup>8</sup>

Upaya administrasi sudah diakui dalam hukum yang berkembang di Indonesia. Dalam sistem peradilan TUN sendiri upaya administrasi merupakan sebuah unsur yang khusus dan berhubungan dengan PTUN dalam penanganan konflik sengketa tata usaha negara. Alhasil bila didalam suatu pengaturan ataupun undang-undang disediakan upaya administrasi sebelum diajukan gugatan ke pengadilan TUN maka warga ataupun badan hukum perdata tersebut terlebih dahulu menggunakan upaya administrasinya agar jika tidak mendapatkan kepuasan diproses tersebut maka dapat diajukan ke pengadilan.

Dalam penjelasan terhadap pasal 48 UU No.05/1986 menerangkan jika tidak setiap keputusan TUN yang telah menjadi sebuah sengketa TUN dapat langsung dialkukan gugatan ke pengadilan TUN. Sebab bila sengketa itu ada upaya administrasinya, maka wajib hukumnya untuk menyelesaikannya melalui jalur upaya administrsi terlebih dahulu sebelum diajukan ke pengadilan TUN. Menurut UU tersebut upaya administratif adalah metode yang disediakan oleh undang-undang untuk menuntaskan permasalahan didalam sengketa TUN yang dilakukan di wilayah pemerintah itu sendiri bukan oleh badan atau pejabat pemerintah yang bebas, terdiri dari prosedru Keberatan dan juga prosedur Banding administratif.<sup>9</sup>

Bersumber pada ringkasan pemahaman pasal tersebut maka upaya administratif adalah sebuah alat untuk melindungi hukum bagi warga masyarakat ataupun badan hukum perdata yang terkena akibat hukum dari suatu keputusan TUN dan merugikannya untuk diajukan gugatan kepada pejabat yang bersangkutan sebelum diajukan ke pengadilan TUN. Pemahaman berikutnya dari pasal tersebut menerangkan jika upaya administratif merupakan wadah untuk untuk masyarakat akan ketidakpuasaanya terhadap ketetapan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN. Dan badan ataupun pejabat tata usaha negara

---

<sup>8</sup> Ali Abdulloh *Teori Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen* (Jakarta; Prenadamedia Group, tahun 2015), H 37

<sup>9</sup> *Ibid*

harus menyelesaikan sengketa tersebut yang dilakukan oleh pimpinan ataupun badan atau pejabat yang bersangkutan

Hal tersebut cocok dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 51 ayat 3 UU No.05/1986 menerangkan jika peradilan Tinggi tata usaha negara bertugas serta berhak memeriksa, memutuskan serta menuntaskan di tingkat awal sengketa TUN untuk sengketa yang mebolehkan adanya upaya administratifnya. Maksudnya jika peraturan perundang-undangannya mengatur tentang upaya administratif maka pengadilan tinggi tata usaha negara berhak menerima gugatan dan menjadi pengadilan pertama yang mengadilinya. Begitupun sebaliknya jika peraturan perundang-undangannya tidak menyediakan upaya administratif maka gugatan langsung dilimpahkan ke pengadilan TUN di tingkat pertama.

Penerapan upaya administratif terhadap penyelesaian sengketa TUN melalui lembaga atau pejabat tata usaha negara merupakan penyelidikan yang menyeluruh agar mendapatkan penilaian sempurna terhadap ketetapan yang di sengketa. Dalam penerapannya diharapkan ketika proses penyelesaian sengketa pejabat negara yang berwenang memeriksa diharapkan untuk melihat semua aspek baik tentang segi hukumnya ataupun segi kebijaksanaannya

Pengadilan TUN berwenang untuk memeriksa tingkat pertama sengketa TUN yang tidak terdapat adanya upaya administrasinya sesuai dengan pasal 48 UU No.05/1986. Begitupun dengan pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga dapat menjadi pengadilan tingkat pertama jika sutau sengketa TUN tersebut mengenal upaya administratif. Dengan demikian mungkin terdapat dua alur dalam penyelesaian sengketa di hadapan pengadilan TUN yang mengenal upaya administratif ataupun sengketa administrasi yang tidak mengenal upaya administratif tersebut.

Menurut penjelasan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 02/1991 mengenai arahan penerapan ketentuan di dalam UU No. 05/1986 yaitu <sup>10</sup>:

1. Upaya administratif yaitu :
  - a. Pengajuan gugatan berupa surat keberatan yang diperuntukkan terhadap badan ataupun pejabat TUN yang telah mengeluarkan surat keputusan atau penetapan
  - b. Pengajuan gugatan berupa banding administratif yang diarahkan pada pimpinan atasan dari pejabat ataupun lembaga lain dari badan ataupun pejabat TUN yang telah mengeluarkan keputusan dan telah memeriksa kembali keputusan TUN tersebut
2. Bila aturan dasarnya hanya mengatur tentang upaya administrasi dalam bentuk Keberatan, maka surat gugatan yang menjadi sengketa TUN diajukan langsung pada pengadilan TUN sebagai pengadilan tingkat pertama setelah menempuh upaya keberatan
3. Bila aturan dasarnya mengatur upaya administrasi berbentuk Keberatan dan mengharuskan untuk melakukan banding administratif, maka gugatan yang menjadi sengketa TUN tersebut dan telah diputus ditingkat banding diajukan

---

<sup>10</sup> *Ibid*

langsung pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama.

Penjelasan itu sangat selaras dengan ketentuan yang telah diatur dalam pasal 48 UU PTUN, dalam hal sengketa bila terdapat upaya administratif maka gugatan langsung ditujukan kepada pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, jika upaya tersebut merupakan banding administratif. Penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa upaya administratif dalam UU No. 05/86 hanya berlaku serta diharuskan keada sengketa TUN tertentu saja, yang memanglah oleh undang-undangnya diadakan upaya administratif<sup>11</sup>

Menurut SEMA No.02/1991 dalam penyelesaian sengketa TUN yang aturan dasarnya mengharuskan upaya administratif berupa prosedur keberatan saja tanpa adanya prosedur banding administratif maka gugatan diajukan ke pengadilan TUN sebagai tingkat pertama. Tetapi ketika aturan dasarnya berupa keberatan dan banding administrasi maupun banding administratif saja maka gugatan langsung diajukan kepada pengadilan tinggi tata usaha negara

## **2. Upaya Administratif menurut UU No. 30/2014**

Hukum administrasi Negara mempunyai karakteristik antara lain bahwa aspek hukum administrasi negara sulit untuk dikodifikasika sebab pengaturannya tersebar diberbagai institusi atau lembaga dan badan pemerintahan. Tetapi begitu susah bukan berarti tidak dapat dicoba. Diundangkannya UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintah meyakinkan sudah terbentuknya kodifikasi hukum yang mengatur praktik administrasi pemerintah.

Pakar-pakar hukum khususnya hakim yang berada di pengadilan tinggi TUN berpendapat jika terdapatnya UU No.05/1986 tentang PTUN dan juga UU No.30/2014 tentang Administrasi Pemerintah akan terjadi perluasan objek sengketa TUN, yang telah diklaim bahwa akan lebih dapat memberikan perlindungan atas hukum kepada masyarakat dan badan hukum perdata yang mencari keadilan akibat kerugian yang timbul oleh Keputusan tata usaha negara tersebut di pengdilan TUN.<sup>12</sup> Kedatangan UU No. 30/2014 dimaksudkan agar menghasilkan keruntutan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah, menghindari terbentuknya penyalahgunaan ataupun penyelewengan kewenangan, menjamin akuntabilitas badan ataupun pejabat TUN, memberikan kepastian dan perlindungan hukum pada masyarakat dan juga pelaksanaan tugas pemerintah( aparat pemerintah), melakukan ketetapan yang ada dalam peraturan perundang-undangan juga mempraktikkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan sebaik-baiknya. Tujuan dari UU No.30/2014 antara lain sebagai berikut:

- Menghasilkan ketertiban dalam penyelenggraan administrasi pemerintah
- Menjamin kepastian atas hukum
- Menghindari tindakan penyelewengan kewenangan

---

<sup>11</sup> R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014 h. 110

<sup>12</sup> TriwulanT Htitik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, kencana, Jakarta, 2010, h 55

- Memastikan akuntabilitas aparatur pemerintah
- Menjamin perlindungan atas hukum pada masyarakat serta pejabat pemerintahan
- Melakukan tindakan berdasarkan dengan aturan perundang-undangan yang masih berlaku serta mengaplikasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- Melakukan pelayanan terhadap masyarakat dengan sebaik-baiknya

Untuk kawasan PTUN selaku bagian dari sistem peradilan yang terdapat di Indonesia bersumber kepada UU No. 05/1986 begitu juga diganti dengan UU No 51/2009 pergantian kedua atas Undang-Undang Peradilan TUN.

Dalam sistem peradilan tata usaha negara (PTUN) di negara indonesia ialah memiliki fungsi untuk memeriksa, mutus, serta menyelesaikan sengketa TUN yang ada. Wewenang pengadilan adalah mengecek, menerima dan memutus dan memberi putusan atas masalah yang diajukan ke hadapan pengadilan yang disebut dengan kompetensi atau kewenangan mengadili.

Terdapatnya sedikit perbedaan mengenai kompetensi dalam peradilan TUN sesudah munculnya undang-undang administrasi pemerintah, didalam UU administrasi pemerintah masih ada objek yang diatur belum terakomodir dalam undang- undang peradilan TUN, dan memunculkan penanganan perkara yang berbeda oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sesudah berlakunya Undnag-undang administrasi pemerintah. Didalam konsep hukum undang undang peradilan TUN mendapat perubahan tentang mengembangkan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara. Contoh mendasar didalam pebedaan tersebut merupakan tentang keputusan TUN. Objek sengketa yang baru adalah tentang kompetensi pengadilan TUN untuk menilai tentang penyelewengan kewenangan yang diatur di dalam pasal 21 UUAP, yang kedua adalah meninjau permohonan terhadap keputusan fiktif positif terdapat didalam pasal 53 UU Administrasi Pemerintah, ketiga adalah tindakan-tindakan faktual serta kompetensi PTUN terhadap keputusan TUN serta upaya administrasi sebagai mana diatur dalam Pasal 76 UU Administrasi Pemerintah

Faktor yang menjadi sebuah ciri dalam TUN dalam undang undang peradilan TUN ialah Cuma bersifat secara tertulis, bersifat konkrit, dan juga final. Namun ketika munculnya UU administrasi pemerintah muncul pemahaman atas Beschikingspun diperluas. Adapun ketentuan tentang Keputusan tata usaha negara menurut UU administrasi pemerintah adalah:

- 1) Ketetapan ialah penentuan secara tertulis berupa tindakan-tindakan faktual. Yang dimaksud oleh tindakan faktual adalah dimana pemerintah berindak atas hukum dengan nyata, serta seringkali tindakan pemerintah tersebut mengakibatkan kerugian juga akibat hukum bagi masyarakat. Kewenanga yang dimiliki oleh pengadilan TUN adalah hanya menguji dan memeriksa atas keputusan yang berhubungan dengan tindakan pemerintah berupa tindakan faktual.
- 2) Berikutnya adalah keputusan dari badan ataupun pejabat TUN yang berada di dalam lingkungan legislatif, eksekutif, dan juga yudikatif serta lembaga negara yang lain. Ketika keputusan tersebut dikeluarkan oleh lembaga penyelenggara

yang ruang lingkupnya mencakup legislatif, lembaga yudikatif, dan juga lembaga eksekutif, ataupun penyelenggara negara lain bila keputusan yang dikeluarkan mengakibatkan akibat hukum bagi masyarakat ataupun badan hukum perdata yang berakibat merugikan sehingga dapat diajukannya surat gugatan terhadap pengadilan maka keputusan tersebut merupakan rana hdari pengadilan TUN karena merupakan kompetensi ataupun kewenangan absolutnya. Namun perihal itu bisa dilakukan bila tidak berlawanan dengan aturan yang berlaku dan juga memenuhi semua persyaratan selaku sengketa tata usaha negara, yang berpedoman pada UU No. 05/86 dan juga UU No. 30/2014

- 3) Bersumber pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan juga aturan perundang-undangan yang masih berlaku. Pada nomor ini masih mengenai penekanan dari ciri-ciri ataupun unsur yang wajib terdapat didalam sebuah sengketa TUN yang akan menjadi kewenangan atas peradilan TUN . perihal yang lain penekanan kedua ialah setiap sengketa yang ditimbulkan oleh keputusan badan atau pejabat TUN yang hendak diajukan surat gugatan terhadap pengadilan TUN wajib melandaskan kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada asas-asas umum pemerintahan yang baik didalam hukum administrasi negara dipaparkan menjadi sebagai berikut ; prinsip kejelasan hukum, prinsip penyeimbang, prinsip kecocokan dalam mengambil keputusan pengganti, prinsip berperan cermat, prinsip dorongan untuk setiap ketetapan, prinsip janganlah mencampurkan kewenangan dengan kewenangan lain, prinsip permainan yang patut, prinsip keadilan ataupun kemsamarataan, prinsip menanggapi pengharapan yang lazim, prinsip meniadakan dampak suatu keputusan yang diputus batal, prinsip perlindungan HAM, prinsip kebijaksanaan, prinsip penyelenggara dalam kepentingan umum.<sup>13</sup>
- 4) Final adalah keputusan yang telah dikeluarkan oleh badan ataupun pejabat TUN yang berwenang. Nilai tersebut tidak sering ditemui dalam pengadilan TUN dikarenakan dalam praktek peradilan merupakan keputusan ataupun ketetapan yang saling berhubungan dimana suatu keputusan masih ditindak lanjuti serta menjadi syarat buat bisa dikeluarkannya suatu keputusan yang lain<sup>14</sup>
- 5) Keputusan yang dapat mengakibatkan akibat hukum, dalam artian ini keputusan yang dimaksud adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan ataupun pejabat pemerintah yang berpotensi menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat, jadi keputusan tersebut belum secara jelas mengakibatkan akibat hukum terhadap masyarakat melainkan masih dalam prediksi. Hal tersebut dapat diajukan terhadap pengadilan TUN karena merupakan kewenangan absolut dari pengadilan TUN tersebut. Bila diamati gugatan yang diajukan

---

<sup>13</sup> ST Marbun & Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* , yogyakarta, Liberty, 1997  
halaman 60

<sup>14</sup> *Ibid*

oleh masyarakat dalam hal ini akan lebih sulit untuk dipecahkan karena kata berpontensi tersebut menunjukkan terhadap ketidak pastian hukumnya.

- 6) Keputusan yang sedang berlaku untuk masyarakat. Dalam hal ini keputusan yang berlaku untuk masyarakat tertera pada pasal 1 angka 15 UU No.30/2014 yang menyatakan seseorang ataupun badan hukum perdata yang memiliki kepentingan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh badan ataupun pejabat TUN. Penjelasan tersebut adalah untuk seseorang ataupun badan hukum perdata yang mana hampir sama dengan kata individual yang terdapat di UU peradilan tata usaha negara. Yang dapat menggugat keputusan TUN adalah badan hukum perdata atau seseorang yang dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha tersebut secara langsung ataupun tidak

Diamati melalui aspek materi muatannya UU No.30/2014 merupakan hukum materilnya untuk peradilan TUN. Sedangkan pada UU No.05/1986 merupakan hukum formilnya untuk peradilan TUN. Terbitnya UU No.30/2014 akan membawa sedikit perbedaan serta perubahan mengenai paradigma di lingkungan adminisitrasi pemerintahan yang akan berakibat pada proses penyelesaian peradilan administrasi yang selama in telah berlangsung.

Dalam peradilan TUN pada UU No.30/2014 mengatur juga mengenai upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN. Hal ini berakibat penyelesaian TUN menurut UU No. 05/1986 yang melalui upaya adiministrasi mengalami sedikit pergantian. Sebelum UU Administrasi Pemerintah penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administrasi berlaku hanya untuk keputusan TUN tertentu saja yang memang oleh peraturan dasarnya mengharuskan dilakukanya upaya administrasi sebelum gugatan dilimpahkan ke pengadilan tata usaha negara. Sebaliknya jika aturan dasarnya tidak mengatur tentang upaya administrasi maka gugatan langsung ditujukan ke pengadilan TUN tanpa melalui upaya administrasi terlebih dahulu.

Sedangkan didalam UU No.30/2014 penyelesaian sengketa TUN akibat dikeluarkannya keputusan TUN dapat diselesaikan lebih dahulu melalui upaya administrasi sebelum diajukan ke pengadilan. Didalam aturan ini menyebutkan bahwa seseorang dapat melakukan upaya administrasi terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa TUN sebelum dilimpahkannya ke pengadilan.<sup>15</sup> Teteapi Maksud dari UU ini adalah mewajibkan setiap sengketa yang timbul akibat keputusasan badan ataupun pejabat TUN yang akan di gugat ke pengadilan harus me lalui upaya administrasi terlebih dahulu. Maka alur penyelesaian yang dimaksud oleh UU ini adalah sebelum gugatan masuk kepengadilan semua sengketa TUN harus melalui sengketa administrasi terlebih dahulu baru jika upaya administrasi tersebut tidak membuahkan hasil maka sengketa TUN tersebut dapat dilimpahkan ke pengadilan TUN. Perbedaan proses pelimpahan gugatan tersebut merupakan kontruksi baru bagi setiap warga ataupun badan hukum perdata yang hendak menyelesaikan sengketa TUN.

Perbedaan alur penyelesaian sengketa TUN antara UU No.05/1986 dengan UU No.30/2014 adalah terhadap wajib tidaknya upaya administrasi. Di dalam UU No 30/2014

---

<sup>15</sup> *Ibid*

suatu sengketa administrasi yang mana adalah keputusan yang merugikan seorang ataupun badan hukum perdata. Bagi penjelasan dalam pasal 75 UU tersebut menyebutkan bahwa setiap warga ataupun badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh suatu keputusan dan tindakan yang dikeluarkan badan atau pejabat TUN di bebaskan untuk melakukan upaya administratifnya terlebih dahulu terhadap badan ataupun pejabat pemerintah yang mengeluarkan keputusan tersebut.

Secara garis besarnya, upaya administrasi didalam UU No. 30/2014 terdiri dari dua tahapan. Tahapan yang utama adalah upaya keberatan yang alurnya sebagai berikut :

- 1) Keberatan yang diajukan harus dengan cara tertulis yang ditujukan kepada badan ataupun pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ataupun melaksanakan tindakan TUN yang telah dimaksud
- 2) Keberatan ini harus diajukan paling lambat 21 hari semenjak di publikasikannya atau disampaikannya keputusan TUN tersebut
- 3) Setelah menerima gugatan, badan atau pejabat harus menanggapi keberatan tersebut dengan kurun waktu paling lama adalah 10 hari
- 4) Dalam hal badan atau pejabat menerima permintaan gugatan maka badan atau pejabat pemerintah harus mengganti keputusan awal dengan keputusan baru yang dikehendaki oleh seseorang ataupun badan hukum perdata. Sebaliknya jika badan atau pejabat TUN menolak gugatan tersebut maka badan atau pejabat TUN harus menuangkan isi dari penolakan tersebut dengan cara tertulis dan disampaikan kepada seseorang ataupun badan hukum perdata

Selanjutnya adalah tahapan upaya administrasi yang kedua menurut UU No. 30/2014 yaitu banding administrasi alurnya sebagai berikut :

- Banding administratif dapat dilakukan jika didalam upaya keberatan belum mendapatkan jalan keluar ataupun penolakan
- Banding administratif ini ditujukan terhadap pimpinan dari badan ataupun pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan dan tindakan tersebut
- Batas waktu untuk pengajuan proses banding administratif sendiri adalah 10 hari kerja semenjak keputusan keberatan di terima oleh seseorang ataupun badan hukum perdata.
- Kewajiban badan atau pejabat pemerintah adalah menyelesaikan banding administratif tersebut selama 10 hari kerja.

Badan atau pejabat TUN berhak mengabulkan dan juga menolak permohonan banding tersebut. Ketika badan atau pejabat TUN mengabulkan permohonan gugatan banding maka badan atau pejabat TUN tersebut mengganti keputusan yang menjadi dasar permohonan banding dengan keputusan yang baru sesuai dengan permohonan banding. Sebaliknya jika permohonan banding oleh seseorang ataupun badan hukum perdata di tolak maka penolakan tersebut harus dituangkan secara tertulis juga ditujukan kepada seseorang ataupun badan hukum perdata yang bersangkutan.

Sesudah semua tahapan didalam upaya administrasi telah dilakukan akan tetapi seseorang ataupun badan hukum perdata masih merasa belum puas dengan keputusan yang

dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN maka dia dapat meneruskan tuntutannya tersebut terhadap pengadilan tinggi tata usaha negara. Dalam hal ini gugatan sudah dapat diajukan ke pengadilan tinggi tata usaha negara. Hal ini juga sejalan dengan ketentuan yang ada di dalam UU No. 05/1986 tentang peradilan TUN.

Ada problema terhadap peranan ataupun keharusan untuk menempuh upaya administratif terlebih dulu sebelum sengketa TUN tersebut di ajukan kepada pengadilan TUN. Permasalahan tersebut terdapat pada pasal 76 UU No.30/2014 yang menyatakan badan atau pejabat pemerintah dapat menyelesaikan gugatan yang diajukan oleh masyarakat akibat dikeluarkannya keputusan TUN. Dalam ketentuan tersebut tidak adanya tekanan ataupun keharusan agar badan atau pejabat TUN untuk menyelesaikan gugatan berupa keberatan serta banding administratif yang diajukan oleh seseorang ataupun badan hukum perdata. Hal tersebut terjadi dikarenakan terdapat kata “dapat” di dalam pasal, yang maksudnya adalah badan atau pejabat pemerintah bisa mengartikan kata dapat tersebut dengan “iya” dan juga dapat diartikan dengan “tidak” hal ini terjadi di sebabkan oleh kata dapat yang mempunyai makna sebagai pilihan.

Banyak pakar hukum yang mengartikan bahwa kata dapat tersebut merupakan sebuah norma yaitu norma adresat, yang dimana seseorang dapat tidak memakai haknya untuk mengajukan gugatan yang berupa keberatan serta banding administratif atas keputusan yang dikeluarkan karena seseorang ataupun badan hukum perdata tersebut menerima keputusan ataupun tindakan yang dikeluarkan oleh badan ataupun pejabat TUN. Tetapi sebaliknya ketika seseorang ataupun badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintah maka disediakan wadah untuk pengajuannya melalui keberatan dan juga banding administratif yang disebut juga sebagai upaya administratif sebelum gugatan tersebut diajukan ke pengadilan TUN. Para pakar hukum sepakat bahwa sebelum gugatan diajukan ke pengadilan TUN, seseorang ataupun badan hukum perdata yang telah dirugikan oleh keputusan TUN haruslah menempuh dahulu upaya administratif berupa keberatan serta banding administratif yang telah dijelaskan dalam UU No. 30/2014 meskipun didalam suatu pasal UU tersebut yang khususnya mengatur tentang upaya administrasi terdapat kata dapat.

UU Administrasi Pemerintah mengatur dengan cara khusus mengenai upaya administratif dalam satu bab tertentu yaitu bab (X).<sup>16</sup> Pengaturan upaya administratif dalam bab tertentu di UU administrasi pemerintah itu sempat membuat kontroversi mengenai kewajiban upaya administratif sebelum diajukannya gugatan ke peradilan TUN, diaman beberapa beranggapan kalau upaya administratif wajib dicoba terlebih dahulu saat sebelum diajukan gugatan, sebaliknya beberapa yang lain beranggapan kalau upaya administratif dalam UU administrasi pemerintah itu bersifat opsi sehingga tidak perlu wajib ditempuh terlebih dahulu bila hendak mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara.

Penjelasan umum alenia ke lima UU No.30/2014 merupakan alat penghubung dengan lingkungan di peradilan TUN, yang mempunyai makna sebagai berikut.

1. Jaminan untuk perlindungan non judicial serta judicial penduduk masyarakat

---

<sup>16</sup> *Ibid*



2. Jaminan untuk perlindungan non judicial untuk masyarakat berupa membolehkan masyarakat untuk mengajukan keberatan dan juga banding administratif terhadap keputusan ataupun tindakan tata usaha negara yang menurut masyarakat telah merugikan.
3. Jaminan untuk perlindungan judicial untuk masyarakat berupa membolehkan masyarakat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan TUN atas keputusan ataupun tindakan pejabat TUN.

Perlindungan atas jaminan non judicial yang berupa upaya administrasi dari keberatan dan juga banding administratif, serta perlindungan jaminan judicial yang berupa pengajuan gugatan terhadap badan ataupun pejabat TUN ke pengadilan tata usaha negara merupakan sebuah rangkaian penanganan sengketa tata usaha negara. UU administrasi merupakan hukum materiel dari sistem peradilan TUN, yang dimana UU administrasi Pemerintah ini merupakan sarana perlengkapan tes untuk pengadilan TUN dalam memperhitungkan keabsahan dari sebuah keputusan ataupun tindakan dari badan ataupun pejabat TUN

Terdapat objek yang menguntungkan untuk pihak yang memakai upaya administratif sebab evaluasi yang dicoba kepada keputusan atau tindakan tatausaha negara yang berdampak ke masyarakat. Tidak hanya ditaksir dari bidang aplikasi penerapan hukumnya (*rechmatigheid*) tetapi pula dilihat dari segi kebijaksanaannya (*Dolmatigheid*) dan membolehkan untuk dibuatnya serta diajukannya keputusan TUN yang baru hingga mengambil alih keputusan ataupun tindakan pemerintah yang lalu.

Perbedaan antara ketentuan UU No. 05/1986 dengan UU No.30/2014 bukan hanya tentang wajib ataupun tidaknya pelaksanaan upaya administratif sebelum ke pengadilan TUN dalam penyelesaian sengketa TUN tersebut. Terdapat pula perbedaan tentang proses pengajuan juga wewenang mengadili terhadap gugatan yang telah melaksanakan upaya administratif.

Didalam ketentuan UU No. 05/1986 setelah menempuh proses upaya administratif yang berupa keberatan dan juga banding administratif seseorang ataupun badan hukum perdata yang masih belum puas maka dapat mengajukan gugatan lanjutannya terhadap Pengadilan Tinggi Tata Usaha negara. hal ini diatur didalam pasal 48 ayat (2) UU No.05/1986 yang menjelaskan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha berwenang memeriksa sengketa TUN yang telah menempuh upaya administratif di tingkat pertama. Kebalikannya bila dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara ataupun sengketa administrasi di dalam UU No.30/2014 setelah menempuh upaya administratif gugatan diajukan kepada Pengadilan TUN tingkat satu.

Dilihat dari fungsinya upaya administrasi merupakan sebuah bagian dari kegiatan kontrol dan juga pengawasan terhadap badan ataupun pejabat TUN. Pengawasan disini diartikan sebagai internal control sebab yang menjalankan prosesnya merupakan badan atau pejabat TUN sendiri ataupun badan organisasi yang masih dalam lingkungan tata usaha negara. Hal demikian merupakan wujud dari pengawasan yang dikelompokkan dalam kategori pengawasan teknis administrasi yang biasa disebut sebagai *built in control* bukan

dengan *external control* . *external control* atau pengawasan luar adalah dimana badan ataupun pejabat TUN yang pengawasannya dilakukan oleh badan atau pejabat TUN lain dalam makna eksekutif.

Tanggal 4 Desember 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 mengenai prinsip Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah sehabis Menempuh Upaya Administratif. Pada pasal 2 ayat (1) Perma 6/2018 ketentuan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung menggantikan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara , dimana saat sebelum terdapatnya Perma 6/2018 upaya administratif selaku syarat untuk mengajukan sebuah gugatan ke peradilan TUN hanya diharuskan serta diwajibkan jika dalam peraturan dasarnya mengatur tentang upaya administratif. Tetapi semenjak adanya Perma 6/2018 maka semua upaya sengketa TUN yang hendak diajukan ke TUN negara harus melalui upaya administratif berupa proses keberatan dan proses banding administratif.

Yang menjadi objek dari sengketa TUN di pengadilan TUN setelah upaya administrasi adalah objek sengketa TUN merupakan keputusan asal berupa keputusan atau tindakan yang dikeluarkan oleh badan atau pun pejabat pemerintah (*beschikking*/keputusan tata usaha negara). berbeda dengan apa yang terjadi di dalam praktek penyelesaian sengketa saat ini, yang dijadikan objek sengketa TUN terhadap sengketa administrasi adalah keputusan yang ada di dalam upaya administratif tersebut, sepatutnya bukanlah sebuah objek sengketa. Upaya administrasi ini merupakan perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena akibat hukum dikeluarkannya suatu keputusan ataupun tindakan pejabat pemerintah yang merugikan menurut masyarakat tersebut. Oleh karena hal tersebut keputusan upaya administratif bukanlah merupakan objek dari sengketa TUN yang akan dilanjutkan ke ranah pengadilan TUN. Dan upaya administratif merupakan pengawasan untuk pejabat pemerintah dilingkungan intern agar badan ataupun pejabat tata usaha negara tidak sewenang-wenangnya untuk mengeluarkan keputusan ataupun tindakan yang mengatasnamakan negara. Sebab perwujudan hukum dinegara indonesia ini merupakan kesejahteraan dan kesamarataan rakyat di mata hukum. Dan indonesia merupakan negara demokrasi yang mana kepentingan rakyatlah yang menjadi dasar tindakan dari badan atau pejabat TUN.

Supaya kewenangan negara tidak disalahgunakan serta hukum senantiasa aman, hingga dibutuhkan pengawasan kepada administrasi negara ataupun badan atau pejabat yang lain yang yang berbentuk upaya administratif, upaya administratif merupakan wadah yang disediakan negara untuk melakukan pembelaan terhadap suatu keputusan atau tindakan pemerintah yang dirasa merugikan bagi masyarakat ataupun badan TUN negara selain di ranah pengadilan. Yang terakhir adalah objek sengketa yang disengketakan adalah keputusan atau tindakan badan atau pejabat TUN dan bukan putusan didalam upaya administratif di tahapan keberatan ataupun di tahapan banding administratif, oleh sebab itu putusan yang diberikan oleh pengadilan terhadap sengketa TUN yang timbul akibat keputusan ataupun tindakan bana dan pejabat TUN berupa penolakan gugatan, mencabut atau mengganti keputusan yang ada dengan yang baru dan memberikan ganti rugi.

Pola pemikiran yang bisa dikemukakan jika yang menjadi gagasan perkara atau fakta di dalam hukum merupakan sebuah penerbitan dari keputusan ataupun tindakan oleh badan

ataupun pejabat TUN yang sudah merugikan kepentingan seseorang atau badan hukum perdata. Bila yang jadi obyek dalam sengketa merupakan keputusan ataupun tindakan yang ada di dalam upaya administratif tersebut, untuk itu pemeriksaan oleh pengadilan TUN hanyalah sampai penialain hukumnya dari penerbitan suatu keputusan upaya administratif saja. Dengan kata lain, yang dinilai oleh hakim merupakan fakta hukum yang ada dalam penerbitan keputusan upaya administratif, bukanlah fakta hukum penerbitan keputusan yang merugikan masyarakat/ badan hukum perdata. Alasan yang lainnya mengenai obyek sengketa seharusnya adalah keputusan pemerintahan awal yang telah merugikan masyarakat adalah bahwa Pengadilan tidak mempunyai kompetensi untuk membatalkan ataupun menyatakan tidak sahnya keputusan pemerintahan tanpa menjadikan keputusan pemerintahan tersebut sebagai obyek dari suatu sengketa TUN yang di sengketakan oleh seseorang ataupun badan hukum, sehingga sejalan dengan asas *praesumptio iustae causa* keputusan pemerintahan yang masih dianggap sah sebelum dilakukan pembatalan karena yang dapat mengganti dan juga mencabut keputusan tersebut merupakan badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan tersebut, karenanya meskipun gugatan penggugat dikabulkan oleh pengadilan, tetapi tidak serta merta menimbulkan akibat hukum kepada keputusan pemerintahan, namun hanya menimbulkan akibat hukum pada keputusan upaya administratif, apabila obyek yang di sengketakan adalah keputusan dari upaya administratifnya.<sup>17</sup> Oleh sebab itu badan hukum perdata maupun seseorang harus memperhatikan objek yang akan di sengketakan jika memang sengketa tersebut harus dilimpahkan ke pengadilan karena dalam penyelesaian sengketa TUN saat proses upaya administrasi masih belum puas.

Dengan demikian, Perma 6/2018 telah mendorong badan/pejabat pemerintahan mengatur tentang penyelesaian upaya administratif pada setiap satuan kerjanya. Dalam pengaturan penyelesaian upaya administratif tersebut, setidaknya ada dua hal yang harus dirumuskan, meliputi badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif dan hukum acaranya. Badan/ pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administratif berkaitan dengan bentuk, fungsi dan tugas badan/pejabat penyelesai upaya administratif tersebut. Adapun hukum acara upaya administratif berkaitan dengan prinsip-prinsip dalam prosedur pemeriksaan upaya administratif, yang meliputi: batas waktu; bentuk dan isi permohonan; pemeriksaan; hak untuk didengar; pengujian; keputusan; serta cepat dan sederhana.

---

<sup>17</sup> Philipus M Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia* ( Yogyakarta ; Gajah Mada ) h 317

## **Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Setelah berlakunya Perma No. 6/2018, upaya administratif yang terdiri dari dua tahapan yang pertama adalah upaya keberatan yang kedua adalah upaya banding administratif keduanya bersifat wajib serta berlaku terhadap semua sengketa TUN yang akan diajukan ke pengadilan TUN. Penyelesaian sengketa tata usaha negara di pengadilan TUN hanya diperuntukkan oleh sengketa tata usha yang telah melalui upaya administratif terlebih dahulu. Didalam Perma No 6/2018 menjelaskan bahwa setiap sengketa tata usaha yang tidak melakukan upaya administratif dahulu sebelum di limpahkan ke pengadilan TUN maka gugatan yang diajukan terhadap pengadilan TUN harus dinyatakan tidak dapat diterima

### **2. Saran**

Saran yang hendak diberikan oleh penulis dalam skripsi ini adalah sebagaimana berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undang merubah perundang-undangan terkait dengan Upaya Administrasi.
2. Dewan perwakilan rakyat sebagai Lembaga Negara pembentuk peraturan perundang-undangan memperjelas kewajiban dalam melakukan upaya administrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Permada Media Group, 2010
- Tjandra, Riawan, 2010, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta
- Marbun, S.F *Peradilan administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* FH UII Press, Yogyakarta,
- Soemitro, Rochmat *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak Indonesia*, Eresco, Bandung tahun 1976
- Abdulloh, Ali *Teori Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*; Prenadamedia Group, Jakarta, tahun 2015,
- Wiyono, R. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Titik, Triwulan T H dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia I*, kencana, Jakarta, 2010,
- Marbun, S F & Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, yogyakarta, 1997
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gajah Mada, Yogyakarta