

**UPAYA ADMINISTRATIF DALAM  
PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA  
NEGARA MENURUT UNDANG – UNDANG  
NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN<sup>1</sup>**

**Oleh: Mikhael Pontowulaeng<sup>2</sup>**

Tommy F. Sumakul<sup>3</sup>

Eugenius N. Paransi<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yakni untuk mengetahui bagaimana prosedur upaya administratif menurut undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dan bagaimana kedudukan para pihak dalam penyelesaian sengketa tata Usaha Negara, di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, tentunya kedudukan bagi para pihak yaitu penggugat masyarakat/badan hukum perdata dan tergugat badan/pejabat tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa sama di mata hukum. Penggugat dalam sengketa TUN juga adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara, sehingga penggugat memiliki kewenangan hukum untuk melakukan proses penuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi demi menjamin keadilan dan kepastian hukum. 2. Dalam sistem peradilan tata usaha negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara, karena upaya administratif merupakan komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Sisi positif juga dari upaya administratif ini selain merupakan sarana perlindungan bagi masyarakat/badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan dari pejabat TUN, upaya administratif ini merupakan tahap dalam melakukan penilaian secara lengkap terhadap Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi legalitas apakah sudah

sesuai dengan AUPB/peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena kalau KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat TUN itu bertentangan dengan AUPB/Peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kewibawaan dari pada pemerintah itu sendiri akan tidak baik di mata publik. Terkait upaya administratif yang diatur oleh Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 selain membuka ruang bagi masyarakat/badan hukum perdata yang merasa dirugikan, pihak Mahkamah Agung juga telah bertindak responsif dengan mengeluarkan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administrasi, sehingga dalam peraturan tersebut berarti upaya administrasi menjadi kewajiban juga yang harus ditempuh atau syarat formal sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, karena secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan.

Kata kunci: upaya administratif; sengketa tata usaha negara; administrasi pemerintahan;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa : *Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.* Dari ketentuan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai fungsi peradilan. Pasal 48 ayat (1) menyebutkan : *Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang – undangan untuk menyelesaikan secara administratif Sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka Sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.* Sedangkan ayat (2) – nya menyebutkan: *Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika*

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101415

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dari pasal tersebut di atas dapat digambarkan penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagai berikut : A. Penyelesaian sengketa TUN : 1. Upaya Administratif 2. Upaya Peradilan; B. Upaya Administratif : 1. Keberatan Administratif 2. Banding Administratif

#### B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prosedur upaya administratif menurut undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan ?
2. Bagaimana kedudukan para pihak dalam penyelesaian sengketa tata Usaha negara ?

#### C. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normative.

### PEMBAHASAN

#### A. Kedudukan para pihak dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara

Dalam ketentuan Pasal 1 Poin 11 Undang – Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan. Selanjutnya Pasal 1 poin 12 Undang – Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dikaitkan dengan subjek PTUN, maka yang termasuk dalam subjek PTUN adalah sebagai berikut :

##### 1) Pihak Penggugat

Yang dapat menjadi pihak penggugat dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah setiap subjek hukum, orang maupun badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha

Negara di Pusat maupun di Daerah (Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986)

2) Pihak terggugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya (Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986)

3) Pihak Ketiga yang berkepentingan

Dalam ketentuan pasal 83 Undang – Undang Pengadilan Tata Usaha Negara berbunyi selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, maupun atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai pihak yang membela haknya atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.<sup>5</sup>

Pasal 53 ayat (1) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara menambahkan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan.

Orang dalam rumusan itu adalah seseorang dalam pengertian alami (*natuurlijke person*). Yang dimaksud dengan BHP (Badan Hukum Perdata) adalah murni badan yang memuat pengertian hukum perdata berstatus sebagai badan hukum seperti CV, PT, Firma, Yayasan, Perkumpulan, Persekutuan Perdata (*maatschap*) dan lain – lain sepanjang berstatus badan hukum perdata. Jadi orang atau badan hukum sebagai pendukung (pemangku) hak-hak dan kewajiban, sehingga atas dasar itu mempunyai *legal standing* untuk mempertahankan kepentingan yang dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dengan cara mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pasal 1654 KUHPperdata menyebutkan ‘semua perkumpulan yang sah adalah seperti halnya dengan orang – orang preman, berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata, dengan tidak mengurangi peraturan – peraturan umum, dalam mana kekuasaan itu telah

<sup>5</sup> Di Akses, dari <file:///C:/Users/USER-PC/Pictures/Hukum-Acara-Peradilan-Tata-Usaha-Negara.pdf>, pada hari Minggu tanggal 13 Februari 2021

diubah, dibatasi atau dituduhkan pada acara – acara tertentu.<sup>6</sup>

Sesuai amanat Pasal 1653 KUHPerdara, selain perseroan, diakui pula ‘perhimpunan – perhimpunan orang sebagai perkumpulan – perkumpulan, baik perkumpulan – perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk satu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang – undang atau kesusilaan yang baik’.<sup>7</sup>

Dalam hal ini ada juga hak – hak dari Penggugat adalah sebagai berikut :

- a. Mengajukan gugatan tertulis kepada PTUN terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. (Pasal 53)
- b. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa. (Pasal 57).
- c. Mengajukan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa cuma – cuma (pasal 60). Mendapat panggilan secara sah (pasal 65).
- d. Mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 67).
- e. Mengubah alasan yang mendasari gugatannya hanya sampai dengan replik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat (pasal 75 ayat (1)). Mencabut jawaban sebelum tergugat memberikan jawaban (pasal 76 ayat 1). Mempelajari berkas perkara dan surat – surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (pasal 81).
- f. Membuat atau menyuruh membuat salinan atau petikan segala surat pemeriksaan perkaranya, dengan biaya sendiri setelah memperoleh izin Ketua Pengadilan yang bersangkutan (pasal 82)
- g. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (Pasal 97 ayat 1)
- h. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan kepada Pengadilan supaya

pemeriksaan sengketa dipercepat dalam hal terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan – alasan permohonannya (pasal 98 ayat 1)

- i. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan ganti rugi (pasal 120)
- j. Mencantumkan dalam gugatannya permohonan rehabilitasi (pasal 121)
- k. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (pasal 122)
- l. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (pasal 126 ayat 3)
- m. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atas suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (pasal 131)
- n. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 132).

Dalam hal ini ada juga hak – hak dari Tergugat adalah sebagai berikut :

- a. Didampingi oleh seorang atau beberapa orang kuasa (pasal 57)
- b. Mendapat panggilan secara sah (pasal 65)
- c. Mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat (pasal 75 ayat 2)
- d. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan, pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh pengadilan hanya apabila disetujui tergugat (pasal 76 ayat 2)
- e. Mempelajari berkas perkara dan surat – surat resmi lainnya yang bersangkutan di kepaniteraan dan membuat kutipan seperlunya (pasal 81)
- f. Mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan pada saat pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan (pasal 97 ayat 1)

<sup>6</sup> Pasal 1354 KUHPerdara

<sup>7</sup> Pasal 1653 KUHPerdara

- g. Bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut (pasal 97 ayat 2)
  - h. Mengajukan permohonan pemeriksaan banding secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan TUN diberitahukannya secara sah (pasal 122)
  - i. Menyerahkan memori banding dan atau kontra memori banding serta surat keterangan bukti kepada Panitera Pengadilan TUN dengan ketentuan bahwa salinan memori banding dan atau kontra memori banding diberikan kepada pihak lainnya dengan perantara Panitera Pengadilan (pasal 126 ayat 3)
  - j. Mengajukan permohonan pemeriksaan kasasi secara tertulis kepada MA atau suatu putusan tingkat terakhir Pengadilan (pasal 131)
  - k. Mengajukan permohonan pemeriksaan peninjauan kembali kepada MA atas suatu putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 132).
- Kewajiban tergugat :
- a. Mencabut keputusan TUN yang bersangkutan
  - b. Mencabut keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan TUN yang baru
  - c. Menerbitkan keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3
  - d. Apabila tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuhkan dan atau memperoleh kekuatan hukum tetap, ia wajib memberitahukannya kepada Ketua Pengadilan dan penggugat (pasal 117 ayat 1)
  - e. Memberikan ganti rugi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan ganti rugi dikabulkan oleh Pengadilan (pasal 120)
  - f. Memberikan rehabilitasi dalam hal gugatan penggugat atas permohonan

rehabilitasi dikabulkan oleh Pengadilan (pasal 121).<sup>8</sup>

Dalam ketentuan normative mengenai sengketa Tata Usaha Negara di atur juga dalam Pasal 1 butir 4 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pasal tersebut memberikan batasan pengertian Tata Usaha Negara, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarnya Keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang – udangan yang berlaku.

Dari batasan pengertian pasal tersebut, maka dalam sengketa tata usaha negara subyek hukumnya terdiri dari :

1. Penggugat : yaitu orang badan hukum perdata
2. Tergugat : yaitu Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah

Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan dirugikan oleh suatu Keputusan TUN<sup>9</sup>. Badan hukum perdata di sini adalah murni Badan yang menurut pengertian hukum perdata berstatus sebagai badan hukum. Jadi bukan lembaga hukum publik yang berstatus sebagai badan hukum, seperti provinsi, Kabupaten, dan Departemen. Apabila Penggugat meninggal dunia, maka ahli warisnya dapat melanjutkan gugatannya sepanjang dapat membuktikan adanya kepentingan untuk itu.

Tergugat adalah Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang – undangan<sup>10</sup>. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dengan demikian kegiatan – kegiatan lain di luar kegiatan yang bersifat eksekutif tersebut terutama yang masuk dalam

<sup>8</sup> Di Akses dari, [file:///D:/FILE%20PENTING/PEKERJAAN%20PRIBADI/SKRIPSI/REFERENSI/08.%20PERAN%20P.TUN%20DALAM%20PENYELESAIAN%20SENGKETA%20TATA%20USAHA%20NEGARA\(NIKE%20K.%20RUMOK%20OY\)%20\(1\).pdf](file:///D:/FILE%20PENTING/PEKERJAAN%20PRIBADI/SKRIPSI/REFERENSI/08.%20PERAN%20P.TUN%20DALAM%20PENYELESAIAN%20SENGKETA%20TATA%20USAHA%20NEGARA(NIKE%20K.%20RUMOK%20OY)%20(1).pdf), pada tanggal 15 februari 2021

<sup>9</sup> Pasal 53 ayat 1 Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004

<sup>10</sup> Pasa 1 butir 6 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986

pengertian kegiatan legislative dan yudikatif, tidak masuk di dalam “urusan pemerintah”<sup>11</sup>

## **B. Prosedur Upaya Administratif menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

### **1. Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia**

Negara hukum Indonesia mendasarkan pada falsafah Negara Pancasila, Philipus M. Hadjon merumuskan elemen-elemen atau unsur-unsur negara hukum pancasila sebagai berikut :

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>12</sup>

Dalam negara hukum Pancasila, prinsip utama yang dikedepankan dalam penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan rakyat adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan musyawarah, diantaranya melalui sarana upaya administratif, sehingga diharapkan dapat memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Apabila melalui upaya administratif rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah tersebut adalah melalui peradilan tata usaha negara.

Alasan hukum penggunaan sarana upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah pertama, adanya konsep pemisahan kekuasaan negara dari Montesquieu, yang dibagi dalam 3 (tiga) elemen kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif (pelaksana undang – undang), kekuasaan legislatif (kekuasaan pembentuk undang – undang), kekuasaan yudikatif/yudisiil (pelaksana kekuasaan kehakiman).

Pemisahan tersebut bertujuan untuk menjamin kebebasan masyarakat dan

mencegah tindakan yang sewenang – wenang dari penguasa serta mencegah pemusatan kekuasaan negara.<sup>13</sup>

Hal mana masing-masing kekuasaan yang lain, sehingga dalam hal ini kekuasaan pemerintah tidak boleh dicampuri oleh kekuasaan peradilan karena pemerintah paling mengetahui mengenai persoalan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara terlebih dahulu harus diselesaikan oleh pemerintah sendiri melalui upaya administratif.

Kedua pada prinsipnya tugas pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan masyarakat (*public service*) dan bukannya melayani gugatan, sehingga apabila dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara ternyata tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah, maka penyelesaian melalui lembaga peradilan merupakan sarana terakhir (*ultimum remidium*). Ketiga dalam penyelesaian oleh lembaga peradilan hanyalah menguji dari aspek hukum saja (*rechmatigheid*), sedangkan pemerintah dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara selain menguji sengketa tata usaha negara dari aspek hukum (*rechmatigheid*) tetapi juga meliputi aspek efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid*).<sup>14</sup>

Menurut Paulus Effeidie Lotulung, sebelum berlakunya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986, pola yang berlaku dalam penyelesaian antara rakyat dengan pemerintah tugasnya dalam hukum publik adalah sebagai berikut :

1. Penyelesaian sengketa melalui jalur intern administratif yaitu atasan hierarki dari pejabat yang bersangkutan, jalur ini dikenal dengan sebutan administraiief beroep atau prosedur pengajuan keberatan.
2. Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh badan peradilan semu, yang sebetulnya secara struktur organisatoris merupakan bagian dari pemerintahan/administratif
3. Penyelesaian oleh suatu badan peradilan, yang bisa berupa :

<sup>11</sup> Di Akses dari, <https://cakimptun4.wordpress.com/artikel/subyek-hukum-penggugat-dan-tergugat>, pada 5 februari 2021

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, Perlindungan bagi Rakyat di Indonesia, (Peradaban, 2007), h.85.

<sup>13</sup> Irfan Fachrudin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, (Bandung : PT. Alumnii, 2004), hlm.16

<sup>14</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, Masalah Organisasi Peradilan Administrasi, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1976), h.69

- a. Peradilan administrasi khusus, yaitu pajak
- b. Peradilan umum.<sup>15</sup>

Sesuai pendapat para sarjana hukum di atas, maka dalam sistem peradilan tata usaha negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara, karena upaya administratif merupakan bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara, sehingga apabila dalam peraturan perundang – undangan tersedia upaya administratif maka sebelum mengajukan gugatan di peradilan tata usaha negara, terlebih dahulu seluruh upaya administratif yang tersedia harus telah selesai digunakan.

## 2. Upaya Administratif menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peradilan Tata Usaha Negara serta hukum acaranya yang tertuang dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 (dan perubahannya) saat ini tengah menghadapi dinamika dan perkembangan terbaru sehubungan dengan terbitnya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Salah satu materi yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 ialah mengenai upaya administratif. Meskipun upaya administratif ini masih berada dalam rezim penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di lingkungan (internal) pemerintah, akan tetapi upaya ini tidak bisa dipisahkan dari rezim penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di pengadilan.<sup>16</sup>

Sebab menurut paradigma penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dianut oleh Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014, upaya administratif adalah prasyarat bagi penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di pengadilan. Upaya administratif dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditempatkan sebagai suatu mekanisme yang harus ditempuh sebelum suatu sengketa diselesaikan oleh

Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>17</sup> Pengaturan mengenai upaya administratif dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 diletakkan dalam bab tersendiri, yaitu bab X tentang Upaya Administratif, yang terdiri dari pasal 75 sampai dengan pasal 78. Dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014, upaya administratif diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau tindakan yang merugikan.

Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 membuka ruang bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan/tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara untuk mengajukan Upaya Administratif. Upaya Administratif itu sendiri terdiri dari :

- a) Keberatan Administratif (*administratief bezwaar*)
- b) Banding Administratif (*administratief beroep*)<sup>18</sup>

Secara garis besarnya, upaya keberatan menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut :

- a) Keberatan diajukan secara tertulis kepada badan/pejabat yang telah mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan Tata Usaha Negara yang dimaksud
- b) Keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak dikeluarkannya keputusan atau dilakukannya tindakan tersebut
- c) Badan/pejabat Tata Usaha Negara menyelesaikan upaya keberatan paling lama 10 hari kerja sejak diterimanya keberatan
- d) Badan/pejabat Tata Usaha Negara berwenang mengabulkan atau menolak keberatan. Dalam hal keberatan dikabulkan maka badan/pejabat Tata Usaha Negara wajib menetapkan keputusan baru sesuai permohonan keberatan. Akan tetapi jika keberatan ditolak maka badan/pejabat Tata Usaha Negara harus menuangkan keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan menyampaikannya kepada pemohon keberatan.

<sup>15</sup> Paulus Effendie Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), h.106-107.

<sup>16</sup> Vide Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>17</sup> Vide Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>18</sup> Mengenai mekanisme upaya keberatan ini dapat dibaca dalam Pasal 77 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Sementara itu, upaya banding administratif menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 dilakukan dengan mekanisme berikut ini :

- a) Banding administratif dilakukan apabila upaya keberatan yang telah ditempuh sebelumnya ditolak atau tidak memuaskan
- b) Banding administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang telah menetapkan keputusan yang dimaksud
- c) Tenggang waktu pengajuan banding administratif adalah 10 hari sejak diterimanya keputusan atas permohonan keberatan
- d) Badan/pejabat Tata Usaha Negara menyelesaikan permohonan banding administratif paling lama 10 hari kerja sejak diterimanya banding tersebut
- e) Badan/pejabat Tata Usaha Negara berwenang mengabulkan atau menolak permohonan banding administratif. Dalam hal banding administratif dikabulkan, maka badan/pejabat Tata Usaha Negara wajib menetapkan keputusan baru sesuai permohonan banding. Akan tetapi jika permohonan banding administratif ditolak maka badan/pejabat Tata Usaha Negara harus menuangkan keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan menyampaikannya kepada pemohon banding.<sup>19</sup>

Setelah seluruh upaya administratif sebagaimana disebut diatas telah ditempuh akan tetapi *administrabele*<sup>20</sup> masih merasa tidak puas dengan keputusan banding yang ia terima, maka *administrabele* dapat melanjutkan upaya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud ke pengadilan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Administrabele* adalah warga masyarakat pencari keadilan yang menempuh upaya hukum terhadap keputusan/tindakan pejabat tata usaha negara yang dianggap merugikan kepentingannya, baik melalui upaya administratif (jika tersedia) maupun melalui pengadilan (PTUN). Lihat dalam Baharudin Lopadan Andi Hamzah, *Mengenai Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Cet. Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, Hal. 58.

<sup>20</sup> Vide Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>21</sup> Lihat pendapat yang sama mengenai hal ini dalam Bambang Heriyanto, *Kompetensi Absolut Peradilan Tun Pasca Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan*, <http://hery-judge.blogspot.co.id/2009/12/tata-cara-pelaksanaan->

Dengan kata lain, gugatan/penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di pengadilan baru dapat dilakukan jika seluruh upaya administratif telah ditempuh (*exhausted*).

Mengenai persoalan ini timbul pertanyaan, pengadilan mana yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pasca upaya administratif, apakah Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (3) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Jadi dalam hal ini adalah pengadilan yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara setelah upaya administratif sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 76 ayat (3) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014, ialah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal itu dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 1 angka 18 yang menyatakan bahwa : “Pengadilan yang dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.”<sup>22</sup> Bahwa berdasarkan penalaran logis tidak mungkin pengadilan yang dimaksud oleh Pasal 76 ayat (3) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 itu adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dikonstruksikan oleh Pasal 51 ayat (3) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986. Sebab jika paradigma Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dipakai, maka artinya semua sengketa Tata Usaha Negara akan ditangani langsung oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebab pasca berlakunya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014, seluruh sengketa Tata Usaha Negara diharuskan menempuh upaya administratif terlebih dahulu.

Berdasarkan keseluruhan uraian diatas maka dapat lah ditarik suatu benang merah bahwa

---

[uang-paksa-dan.html](#), Diakses pada tanggal 5 Desember 2015.

<sup>22</sup> Ketentuan ini diatur dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian dielaborasi lebih lanjut dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2 Tahun 1991 Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut SEMA No. 2 Tahun 1991, penyelesaian terhadap sengketa TUN yang telah menempuh upaya administratif dilakukan oleh: (i) PTUN, jika upaya administratifnya hanya berupa keberatan saja; dan (ii) PT TUN, jika upaya administratifnya berupa keberatan dan/atau banding administratif.

upaya administratif menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah tidak wajib hanya pilihan karena ada kata – kata dapat artinya hukum memberikan alternatif atau pilihan hukum (*choice of law*) dan diperjelas dengan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu telah ditempuh (*exhausted*) namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penerapan batasan tenggan waktu mengajukan gugatan ke pengadilan merupakan hal penting untuk menghadirkan kepastian hukum terhadap proses beracara. Tenggan waktu mengajukan memberikan batas waktu kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan hak dan kepentingan hukumnya dengan cara mengajukan permohonan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan berkembangnya hukum di Indonesia telah ada perubahan mengenai jangka waktu mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 khususnya pada Pasal 75 sampai dengan 78 yang berbunyi : Pasal 75, warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :

- 1) Keberatan Administratif
- 2) Banding Administratif

Pasal 76, Badan dan/atau Pejabat pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh warga masyarakat.

Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Pasal 77 Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan :

- 1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.
- 3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- 5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- 6) Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pasal 78 Undang – undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan :

- 1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan ditolak.
- 2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang menetapkan Keputusan.
- 3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.

- 5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- 6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Mencermati ketentuan Pasal 75 jo Pasal 76 jo Pasal 77 jo Pasal 78 Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada pokoknya dalam hal pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus menempuh upaya administrasi terlebih dahulu, kemudian mengenai ketentuan tenggang waktu pengajuan gugatan setelah menempuh upaya administratif di atur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 1 angka 9 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administrasi, yang menyebutkan sebagai berikut :

Pasal 5 ayat (1) “Tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (Sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif”<sup>23</sup>

### **3. Upaya Administratif Setelah Berlakunya Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan**

Untuk mengetahui lebih jelas bunyi pasal 2 ayat 1 dan 2 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif, dapat dilihat bunyi normanya yaitu sebagi berikut :

Pasal 2 ayat : (3) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa administrasi

pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. (4) Pengadilan memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menurut ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Bahwa bilamana ketentuan norma yang berlaku seperti tersebut diatas sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Jo. Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif, yang bersifat wajib (mandatory) dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara, maka jelas Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang menerima, sengketa administrasi pemerintahan yang diajukan pihak pengugat<sup>24</sup>.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, tentunya kedudukan bagi para pihak yaitu penggugat masyarakat/badan hukum perdata dan terggugat badan/pejabat tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa sama di mata hukum. Penggugat dalam sengketa TUN juga adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara, sehingga penggugat memiliki kewenangan hukum untuk melakukan proses penuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi demi menjamin keadilan dan kepastian hukum.
2. Dalam sistem peradilan tata usaha negara , upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara, karena upaya administratif merupakan komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Sisi positif juga dari upaya administratif ini selain merupakan sarana perlindungan bagi masyarakat/badan hukum perdata yang merasa dirugikan

<sup>23</sup> Baherman : Tinjauan Yuridi Terhadap Upaya Administratif Sebagai Syarat Formal Hal. 94 - 95

<sup>24</sup> Firzal Arzhi Jiwantara : Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

akibat dikeluarkannya keputusan dari pejabat TUN, upaya administratif ini merupakan tahap dalam melakukan penilaian secara lengkap terhadap Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi legalitas apakah sudah sesuai dengan AUPB/peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena kalau KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat TUN itu bertentangan dengan AUPB/Peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kewibawaan dari pada pemerintah itu sendiri akan tidak baik di mata publik. Terkait upaya administratif yang diatur oleh Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 selain membuka ruang bagi masyarakat/badan hukum perdata yang merasa dirugikan, pihak Mahkamah Agung juga telah bertindak responsif dengan mengeluarkan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administrasi, sehingga dalam peraturan tersebut berarti upaya administrasi menjadi kewajiban juga yang harus ditempuh atau syarat formal sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, karena secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan.

## B. Saran

1. Sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), tentunya penulis menyarankan ketika terjadi sengketa tata usaha negara antar masyarakat & badan atau pejabat TUN pemerintah harus lebih memprioritaskan masyarakat yang merasa dirugikan ketika dalam proses penyelesaian sengketa karena hak-hak dari masyarakat ini merupakan hal yang penting dalam konteks bernegara apalagi untuk mempertahankan kedudukan hukumnya demi mendapatkan rasa keadilan yang semestinya.

2. Tentunya sebagai negara yang berdasarkan aturan-aturan, pemerintah/lembaga peradilan Indonesia harus melakukan sosialisasi terkait dengan upaya administratif yang diatur dalam Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena upaya administratif ini sebagai sarana perlindungan bagi masyarakat/badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh pejabat tata usaha negara, serta upaya administratif ini juga sebagai tahap pengujian mengenai legalitas dari keputusan tata usaha negara karena hal ini menyangkut dengan kewibawaan dari badan/ pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tersebut sebelum masuk ke ranah peradilan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku – buku :

- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta 1998'
- Masruhan, *Metodologi Penelitian Hukum*, Surabaya: Hilal Pustaka, 2013 Rajawali Pers, 2011
- Soetami, A. Siti, SH, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Editor: Aep Gunarsa, Suratman, H.Philips Dillah, "Metode Penelitian Hukum", Bandung:Alfabeta, Hlm.32

### Jurnal :

- Pratiwi Setya dkk *Jurnal* Penjelasan Hukum Asas–Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta 2014
- Jiwantara Arzhi Firzhal, *Upaya Administratif dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi*, *Jurnal* Vol.34, No. 2 Juli 2019
- Soehino, *Jurnal* tentang Asas – Asas Hukum Tata Negara Pemerintahan, Yogyakarta: Liberty, 1984
- Indroharto, *Jurnal* tentang Asas – Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Bandung, 1994

Lotulung E Paulus, *Jurnal* tentang Kompetisi  
Peradilan Tata Ushaa Negara Pasca  
Pengesahan R.U.U Administrasi  
Pemerintahan, Surabaya, 14 Maret 2009