

**TERJADINYA SENGKETA TATA USAHA NEGARA  
AKIBAT DIKELUARKANNYA KEPUTUSAN  
PEJABAT TATA USAHA NEGARA<sup>1</sup>**

**Oleh: Satria Koraag<sup>2</sup>  
Roosye M. S. Sarapun<sup>3</sup>  
Syamsia Midu<sup>4</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui apa yang menyebabkan terjadinya sengketa tata usaha Negara dan bagaimana proses penyelesaian sengketa tata usaha Negara, yang mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Hubungan antara pejabat administrasi negara sebagai pelaksana urusan pemerintahan dan pembangunan dengan masyarakat, sering terjadi benturan kepentingan yang melibatkan kedua pihak. Benturan kepentingan ini biasanya diakibatkan oleh adanya keputusan pejabat negara. Pada dasarnya sengketa Tata Usaha Negara terjadi karena adanya seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Pasal 1 Angka 3 yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan Administrasi Negara (*Beschikking*). Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, sebagaimana dikatakan diatas istilah '*Beschikking*' telah di terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh E. Utrecht sebagai 'Ketetapan' dan oleh Prajudi Atmosudirdjo sebagai 'Penetapan'. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 51 tentang Tahun 2009 perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menggunakan istilah "Keputusan Tata Usaha Negara". Lihat pada Pasal 1 butir 3 menyatakan: Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha

negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. 2. Dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, melalui upaya administrasi Vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat 3 (Upaya administratif) dan melalui Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dalam proses upaya administratif di kenal dengan Prosedur keberatan dan Prosedur banding administratif sedangkan dalam gugatan ke peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif sudah digunakan Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, jika peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Kata kunci: sengketa tata usaha negara;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Penulisan**

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 16071101514

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

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

peradilan khusus menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### B. Perumusan Masalah

1. Apa yang menyebabkan terjadinya sengketa tata usaha negara?
2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa tata usaha negara?

#### C. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan untuk penulisan skripsi ini menggunakan penelitian normatif (kepuustakaan).

### PEMBAHASAN

#### A. Penyebab Terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara

Mekanisme perlindungan hukum ini penting karena di dalam kehidupan masyarakat sering ditemui permasalahan atau sengketa antara individu, baik perorangan maupun kelompok, dengan Pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan dan Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat KTUN) yang dikeluarkan oleh Pejabat administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (selanjutnya disingkat UU PTUN 2004) *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat UU PTUN 1986) menyebut sengketa tersebut sebagai sengketa TUN. Sengketa TUN muncul jikalau seseorang atau badan hukum perdata merasa dirugikan, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan. Sebagaimana diketahui bahwa Pejabat TUN dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan dan kesejahteraan umum tidak terlepas dari tindakan mengeluarkan keputusan, sehingga tidak menutup kemungkinan pula keputusan tadi menimbulkan kerugian.

Sengketa dalam Kamus Bahasa Indonesia, berarti pertentangan atau konflik, konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan.<sup>5</sup> Senada dengan itu Winardi mengemukakan: Pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.<sup>6</sup> Sedangkan menurut Achmad, berpendapat Sengketa adalah pertentangan antara kedua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.<sup>7</sup> Dari Kedua pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa sengketa adalah perilaku pertentangan antara dua orang atau lebih yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum dan karenanya dapat diberi sanksi hukum bagi salah satu diantaranya.

Dapat dibedakan atas 2 yaitu sengketa intern dan sengketa ekstern. Sengketa intern atau sengketa antara administrasi negara terjadi di dalam lingkungan administrasi Negara (TUN) itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen (instansi) maupun sengketa yang terjadi antara departemen (instansi).

Perbuatan administrasi Negara (TUN) dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) macam perbuatan, yakni; mengeluarkan keputusan, mengeluarkan peraturan perundang-undangan, dan melakukan perbuatan materil.<sup>8</sup> Dalam melakukan perbuatan tersebut badan atau pejabat tata usaha Negara tidak jarang terjadi tindakan-tindakan yang menyimpang dan melawan hukum, sehingga dapat menimbulkan berbagai kerugian bagi yang terkena tindakan tersebut. Kerugian yang ditimbulkan inilah yang akan mengakibatkan adanya sengketa TUN.

Sengketa eksteren atau sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat sebagai subjek yang berperkar ditimbulkan oleh unsur dari unsur peradilan

<sup>5</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia.

<sup>6</sup> Winardi, *Buku Bahasa Indonesia*, Tahun 2000

<sup>7</sup> Ali Achmad, *Pintar Berbahasa*, Tahun 2000

<sup>8</sup> Irwan, *Sengketa Tata Usaha Negara*, 2000.

administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi Negara, yang mencakup administrasi Negara di tingkat daerah maupun administrasi Negara pusat yang ada di daerah. Dengan demikian sengketa intern adalah menyangkut persoalan kewenangan pejabat TUN yang disengketakan dalam satu departemen (instansi) atau kewenangan suatu departemen (instansi) terhadap departemen yang lainnya yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan keaburan kewenangan. Sengketa ini dapat juga disebut sebagai hukum antar wewenang.<sup>9</sup>

Keputusan Administrasi Negara (*Beschikking*) Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004, sebagaimana dikatakan diatas istilah '*Beschikking*' telah di terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh E. Utrecht sebagai 'Ketetapan' dan oleh Prajudi Atmosudirdjo sebagai 'Penetapan'. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menggunakan istilah "Keputusan Tata Usaha Negara". Lihat pada Pasal 1 butir 3 menyatakan: Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur ketentuan pasal 1 butir 3 ini, adalah:

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Bersifat konkret, individual dan final
6. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

#### ad.1. Penetapan Tertulis

Penjelasan pasal 1 angka 3 UU No.5 Tahun 1986, mengatakan bahwa syarat harus dalam bentuk tertulis itu bukan mengenai syarat-syarat bentuk formalnya seperti surat pengangkatan, tetapi asal nampak keluar sebagai tertulis. Karena sebuah memo atau nota pun dapat merupakan suatu penetapan tertulis dan dapat digugat apabila jelas:

- Badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya
- Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu
- Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya jelas bersifat individual, konkret dan final
- Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau suatu badan hukum perdata

#### ad.2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Yang dimaksud Badan atau Pejabat TUN menurut Pasal 1 angka 2, adalah Badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian apabila yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan suatu pelaksanaan dari urusan pemerintahan, maka apa saja dan siapa saja yang melaksanakan fungsi demikian itu maka dapat dianggap sebagai suatu badan atau pejabat TUN. Sedangkan yang dimaksud dengan "urusan pemerintahan" adalah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara yang bukan merupakan tugas legislatif maupun yudikatif. Dengan demikian, apa saja dan siapa saja, tidak terbatas pada instansi-instansi pemerintahan saja, tapi dapat saja instansi yang berada di lingkungan kekuasaan legislatif maupun yudikatif, bahkan mungkin seorang swasta, rumah sakit swasta, badan hukum swasta, BUMN, lembaga-lembaga pendidikan swasta, yayasan, dan lain sebagainya. Dengan demikian "melaksanakan urusan pemerintahan tidak monopoli instansi-instansi pemerintah, tapi siapa saja yang oleh suatu peraturan perundang-undangan diberi tugas untuk melakukan suatu bidang urusan pemerintahan.

Selanjutnya, selain badan atau pejabat TUN negara dibedakan dengan badan publiknya,

---

<sup>9</sup> *Ibid*

juga harus dibedakan antara badan atau pejabat TUN dan yang memangku jabatan itu. Wewenang pemerintahan itu selalu terkait kepada suatu badan atau pejabat TUN. Apabila walikota mengeluarkan penetapan tertulis, maka menurut, penetapan tertulis itu dikeluarkan oleh pejabat TUN dan bukan dikeluarkan orang pribadi yang pada saat itu memangku jabatan walikota. Karena apabila walikota itu diganti, artinya ada orang lain yang memangku jabatan walikota, maka penetapan tertulis itu tetapi berlaku, karena jabatan walikota itu berjalan terus.

ad.3. Berisi Tindakan Hukum TUN

Sebagaimana diketahui bahwa suatu tindakan hukum adalah suatu tindakan yang mengakibatkan akibat hukum. Diatas sudah jelas bahwa suatu tindakan yang bukan tindakan hukum adalah *feitelijke handeling* (tindakan materil) karena tidak memberikan akibat hukum.

ad.4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Kata berdasarkan pada rumusan itu berarti bahwa setiap pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh para badan atau pejabat TUN harus ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena hanya peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut sajalah yang memberikan dasar keabsahan urusan pemerintahan yang mereka laksanakan.

ad.5. Bersifat konkret, individual dan final

Penjelasan undang-undangnya mengatakan bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam keputusan TUN tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Misalnya surat pengangkatan si Hendri sebagai PNS, surat izin usaha kepada si Ali. Disini jelas konkret yaitu pengangkatan sebagai PNS, dan izin usaha. Sedangkan bersifat individual karena keputusan TUN itu ditunjukkan kepada si Hendri dan si Ali, bukan ditunjukkan untuk umum. Kalau dalam suatu keputusan dilampirkan nama-nama orang yang ditunjukkan keputusan itu juga bersifat konkret dan individual.

Sedangkan yang dimaksud keputusan TUN itu bersifat Final, artinya akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar-benar merupakan akibat hukum yang

definitif. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karena belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari badan administrasi kepegawaian negara.

ad.6. Menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata

Menimbulkan akibat hukum berarti terjadi perubahan hubungan hukum yang telah ada. Karena penetapan tertulis itu merupakan suatu tindakan hukum maka sebagai tindakan hukum selalu dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum. Kalau tidak menimbulkan akibat hukum maka itu bukan tindakan hukum dan karenanya juga bukan suatu penetapan tertulis sebagaimana yang dimaksudkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Perubahan hubungan hukum sebagai akibat adanya suatu penetapan tertulis dapat berupa melahirkan hubungan hukum baru, menghapuskan hubungan hukum yang telah ada, menetapkan suatu status, dan sebagainya. Sedangkan pengertian orang atau seseorang (*natuurlijke persoon*) sebaliknya mengenai pengertian badan hukum perdata tentunya kita harus melihat kepada ketentuan yang di atur dalam KUHPperdata.

Yang dimaksud disini adalah murni badan yang menurut pengertian hukum perdata berstatus sebagai badan hukum, seperti PT, CV, Firma, Yayasan, Perkumpulan perdata dan sebagainya yang berstatus badan hukum. Jadi bukan lembaga hukum publik yang berstatus sebagai badan hukum seperti provinsi, kabupaten/kota, departemen dan sebagainya. Bukan pula badan hukum perdata atau lembaga hukum swasta yang sedang melaksanakan suatu tugas pemerintahan yang statusnya dianggap sebagai badan atau pejabat TUN.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, semua keputusan yang di ambil pada dasarnya atas permintaan tertulis, baik di instansi maupun perseorangan. Keputusan tanpa adanya suatu surat (permintaan) adalah batal karena hukum keputusan yang dikeluarkan pejabat tata usaha negara selalu terikat dengan tiga asas hukum:

1. Asas Yuridiktas (*rechtmatigheid*) artinya keputusan pemerintah maupun

administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdedaad*).

2. Asas Legalitas (*wetmatigheit*) artinya keputusan harus di ambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.
3. Asas diskresi (*discretie, freies ermessen*) artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya” dan oleh karena itu di beri kebebasan mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan legalitas.

Jika melihat aturan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (“UU 5/1986”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU 9/2004”) dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU 51/2009”) bahwa tata usaha negara (“TUN”) didefinisikan sebagai berikut: Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun daerah.

Sementara itu, sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 1 angka 10 UU 51/2009 didefinisikan sebagai berikut: Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, dipusat baik maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ciri-ciri sengketa Tata Usaha Negara sebagai berikut:

1. Para Pihak yang Bersengketa  
Jika melihat rumusan Pasal 1 angka 10 UU 51/2009 di atas, yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah. 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.<sup>10</sup>

2. Diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara  
Pengadilan adalah pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara di lingkungan peradilan tata usaha negara.<sup>11</sup> Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.<sup>12</sup> Peradilan TUN hanya berwenang mengadili sengketa TUN, yaitu sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara.
3. Keputusan Tata Usaha Negara sebagai Objek Sengketa  
Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU 51/2009 didefinisikan sebagai berikut: Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Menurut Yuslim dalam bukunya Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara bahwa rumusan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 9 UU 51/2009 mengandung unsur-unsur:
  - Penetapan tertulis,
  - Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,
  - Tindakan hukum tata usaha negara, peraturan perundang-undangan yang Berlaku,
  - Konkret,
  - Individual,
  - Final, dan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
4. Dengan Mengajukan Gugatan Tertulis  
Kita dapat pahami bahwa Sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan di Pengadilan

<sup>10</sup> Pasal 1 angka 12 UU 51/2009

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 1 UU 51/2009

<sup>12</sup> Pasal 4 UU 9/2004

Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan tertulis yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.<sup>13</sup>

Alasan yang dapat digunakan dalam gugatan tertulis disebutkan dalam Pasal 53 ayat (2) UU 9/2004 sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

5. Terdapat Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan

Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>14</sup> Bagi pihak yang namanya tersebut dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.<sup>15</sup> Dalam hal yang hendak digugat itu merupakan keputusan menurut ketentuan.<sup>16</sup>

- a. Pasal 3 ayat (2) UU 5/1986, tenggang waktu sembilan puluh hari itu di hitung setelah lewatnya tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan.
- b. Pasal 3 ayat (3) UU 5/1986, maka tenggang waktu sembilan puluh hari itu dihitung setelah lewatnya batas waktu empat bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan.

Dalam hal peraturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu

sembilan puluh hari itu dihitung sejak hari pengumuman tersebut.<sup>17</sup>

6. Asas Praduga Tak Bersalah

Menurut Rozali Abdullah bahwa di peradilan Tata Usaha Negara juga diberlakukan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) seperti yang kita kenal dalam hukum acara pidana. Di mana seorang pejabat Tata Usaha Negara tetap dianggap tidak bersalah di dalam membuat suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebelum ada putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan ia salah di dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara atau dengan kata lain suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetap dianggap sah (tidak melawan hukum), sebelum adanya putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan keputusan tersebut tidak sah (melawan hukum). Sehingga digugatnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tidak akan menyebabkan tertundanya pelaksanaan keputusan tersebut.

7. Peradilan *In Absentia*

1. Dalam Pasal 72 UU 5/1986 dijelaskan mengenai peradilan *in absentia* atau sidang berlangsung tanpa hadirnya tergugat. Selengkapnyanya berbunyi sebagai berikut: Dalam hal tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan dua kali sidang berturut-turut dan/atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun setiap kali telah dipanggil dengan patut, maka Hakim Ketua Sidang dengan Surat penepatan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat hadir dan/atau menanggapi gugatan.

2. Dalam hal setelah lewat dua bulan sesudah dikirimkan dengan Surat tercatat penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak diterima berita, baik dari atasan tergugat maupun dari tergugat, maka Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan

<sup>13</sup> Pasal 53 ayat (1) UU 9/2004

<sup>14</sup> Pasal 55 UU 5/1986

<sup>15</sup> Penjelasan Pasal 55 UU 5/1986

<sup>16</sup> Penjelasan Pasal 55 UU 5/1986

<sup>17</sup> Penjelasan Pasal 55 UU 5/1986

sengketa dilanjutkan menurut acara biasa, tanpa hadirnya tergugat.

3. Putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan hanya setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas.
8. Pemeriksaan Perkara Dengan Acara Biasa, Acara Cepat, dan Acara Singkat  
Sebagaimana pernah dijelaskan dalam artikel Perbedaan Acara Biasa, Acara Cepat, dan Acara Singkat Pada Peradilan TUN, hukum acara formal TUN (hukum acara dalam arti sempit) berupa langkah-langkah atau tahapan yang terbagi atas: acara biasa, acara cepat, acara singkat.

## B. Proses Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu antara lain:

1. Melalui upaya administrasi (Vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3));

Menurut Penjelasan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif adalah merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari:

- a. Prosedur keberatan;  
Prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.
- b. Prosedur banding administratif;  
Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, yang berwenang memeriksa

ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus. Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.

Berdasarkan rumusan penjelasan Pasal 48 tersebut maka upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan/badan hukum perdata) yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikannya melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan.

Dasar hukum upaya administratif dalam pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan sebagai berikut:

- 1) Dalam hal suatu Badan/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;
- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Bentuk upaya administrasi dan cara pengujiannya berdasarkan penjelasan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Melalui Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha

Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus.

Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.

Sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, yang menjadi objek sengketa, adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara jika seluruh upaya administratif sudah digunakan Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, jika peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Yang tidak termasuk ke dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU 5/1986 beserta perubahannya adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Perlu diketahui bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Setelah diajukan gugatan, maka akan dilakukan pemeriksaan dismissal atau rapat permusyawaratan. Dalam rapat permusyawaratan ini, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:

- a. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. syarat-syarat gugatan tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
- c. gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Terhadap penetapan ini dapat diajukan Perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan. Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa.

Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum. Pemeriksaan Persiapan Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Dalam pemeriksaan persiapan Hakim:

- a. wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari;
- b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Apabila dalam jangka waktu 30 hari penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan ini tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru. Setelah dilakukan pemeriksaan persiapan maka akan dilakukan pemeriksaan perkara untuk mendapatkan putusan. Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Bahkan jika penggugat tidak juga puas dengan putusan tersebut, dapat dilakukan upaya hukum kasasi hingga upaya hukum luar biasa peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Pengujian (*Toetsing*) dalam upaya administrasi berbeda dengan pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara. Di Peradilan Tata Usaha Negara pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut diterbitkan dengan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB), sedangkan pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutuskan, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.

Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu

Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek *Opportunitas* (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.<sup>18</sup> Tidak semua peraturan dasar penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara mengatur mengenai upaya administrasi, oleh karena itu adanya ketentuan Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang peradilan Tata Usaha Negara merupakan aspek procedural yang sangat penting yang berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksana Ketentuan Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Hubungan antara pejabat administrasi negara sebagai pelaksana urusan pemerintahan dan pembangunan dengan masyarakat, sering terjadi benturan kepentingan yang melibatkan kedua pihak. Benturan kepentingan ini biasanya diakibatkan oleh adanya keputusan pejabat negara. Pada dasarnya sengketa Tata Usaha Negara terjadi karena adanya seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Pasal 1 Angka 3 yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-

<sup>18</sup> Soemaryono, dan Anna Erliyana, 1999. *Tuntunan Praktek Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Pramedya Pustaka, hlm. 8.

- undangan yang berlaku. Keputusan Administrasi Negara (*Beschikking*). Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, sebagaimana dikatakan diatas istilah '*Beschikking*' telah di terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh E. Utrecht sebagai 'Ketetapan' dan oleh Prajudi Atmosudirdjo sebagai 'Penetapan'. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 51 tentang Tahun 2009 perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menggunakan istilah "Keputusan Tata Usaha Negara". Lihat pada Pasal 1 butir 3 menyatakan: Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
2. Dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Peradilan Tata Usaha Negara, untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, melalui upaya administrasi Vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat 3 (Upaya administratif) dan melalui Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dalam proses upaya administratif di kenal dengan Prosedur keberatan dan Prosedur banding administratif sedangkan dalam gugatan ke peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha

Negara jika seluruh upaya administratif sudah digunakan Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, jika peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

## B. Saran

1. Agar tidak terjadi sengketa Tata Usaha Negara, sebaiknya badan atau pejabat Tata Usaha Negara mempertimbangkan dengan baik-baik Keputusan Administrasi Negara/Tata Usaha Negara yang akan dikeluarkan, jangan sampai tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi seorang atau badan hukum perdata.
2. Perlunya percepatan dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara guna memperoleh keadilan dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dan memiliki kekuatan hukum yang pasti dengan melakukan penyempurnaan terhadap ketentuan yang mengatur mekanisme, prosedur dan waktu penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah M Ali, *Teori dan Praktek Hukum Acara dan Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, (Jakrta: Prenada Media Group,2014).
- Cahyati Putri Dwi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Gramata Publishing, 2011).
- Friedman W, *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London, 1960.

- HR Ridwan,2011,*Hukum Administrasi Negara*  
Edisi Revisi,Rajawali Pers, Jakarta.
- Ilmar Aminuddin,2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenamedia Group,Jakarta.
- Irwan, *Sengketa Tata Usaha Negara*, 2000.
- Rajagrapindo Harahap Zairin,  
persada,2014,*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Soemaryono dan Erliyana Anna, *Tuntunan Praktek Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Pramedya Pustaka, 1999.
- Tjandra W. Riawan, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah Yang Bersih dan beribawa*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009).
- Triwulan T. Titik. dan Widodo Gunadi Ismu, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Tata Usaha Negara Indonesia*, (Surabaya : Kencana,2010).