

MENGOPTIMALKAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Mardi Candra¹, Ismail², Fally Avriantara^{3*}

^{1,3}Universitas Jayabaya

²Universitas Bung Karno

fallyavriantara@gmail.com*



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 2 No. 4 August 2023

Page: 401-409

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/703>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v2i4.703>

Article History:

Received: 10-06-2023

Revised: 05-07-2023

Accepted: 12-07-2023

Abstract : The relationship between citizens and the state is a complex matter. In practice, the two often have opposing or different views or opinions, such as when the state issues regulations or issues certain policies, some citizens reject them because they are not in accordance with the will and needs of the people. One example of a dispute that often occurs due to conflicting interests between the state and the people is a dispute in the field of state administration. The State Administrative Court has the authority to examine, decide and resolve a state administrative dispute if administrative efforts have been made. This means that a person/or legal entity who feels disadvantaged by a State Administrative Decision (KTUN) must first take administrative measures before filing a state administrative lawsuit in writing to a State Administrative Court. The form of administrative effort itself is divided into 2 (two), namely administrative objection procedures and administrative appeal procedures. In order to optimize administrative efforts, it is necessary to raise the awareness of state administration officials to immediately follow up on an administrative objection submitted. In addition, legislators need to consider revising the Government Administration Law by incorporating norms that are a little more compelling so that state administration officials are serious about responding and resolving administrative objections.

Keywords : State Administrative Court, Government Administration Law

Abstrak : Hubungan antara warga dengan negara merupakan suatu hal yang kompleks. Dalam praktik keduanya seringkali berseberangan atau berbeda pandangan maupun pendapat, seperti ketika negara menerbitkan peraturan atau mengeluarkan kebijakan tertentu, sebagian warga negara melakukan penolakan karena tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat. Salah satu contoh sengketa yang sering terjadi karena adanya kepentingan yang saling berseberangan antara negara dan rakyat adalah sengketa di bidang tata usaha negara. Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara jika telah dilakukan upaya administratif. Artinya, orang/atau badan hukum yang merasa dirugikan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan tata usaha negara secara tertulis ke suatu Pengadilan Tata Usaha Negara. Bentuk upaya administratif itu sendiri terbagi menjadi 2 (dua), yaitu prosedur keberatan administratif dan prosedur banding administratif. Dalam rangka mengoptimalkan upaya administratif perlu ditumbuhkan kesadaran pejabat tata usaha negara untuk segera menindaklanjuti suatu keberatan administratif yang diajukan. Selain itu Pembentuk Undang-Undang perlu untuk mempertimbangkan revisi terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan memasukkan norma yang sedikit lebih memaksa agar pejabat tata usaha negara serius untuk memberikan tanggapan dan menyelesaikan keberatan administrasi.

Kata Kunci : Pengadilan Tata Usaha Negara, Hukum Administrasi Pemerintahan

PENDAHULUAN

Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Negara dapat dikatakan sebagai inti dari politik (*politics*) yang memusatkan perhatian pada lembaga-lembaga kenegaraan sebagaimana pendapat para sarjana.¹ Dalam perannya sebagai organisasi politik yang berdaulat, negara pada prinsipnya memiliki tugas untuk menegakkan hukum dan ketertiban (*law and order*) serta mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya.² Masyarakat pada wilayah suatu negara pasti akan mengalami perubahan dan perkembangan, oleh karena itu tugas negara juga mengalami perubahan dari konsep negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*) yang pada intinya hanya memiliki tugas untuk sekedar menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, menjadi negara kesejahteraan modern (*welfare state*), dimana pemerintah pada negara tersebut berkewajiban untuk menyejahterakan rakyatnya.³ Dalam konsep *welfare state*, pemerintahan suatu negara mengatur dan menjalankan tugas yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia (*basic needs*) seperti kebutuhan makanan, kebutuhan perumahan, kebutuhan pendidikan, kebutuhan pekerjaan, kebutuhan keuangan, dll. Pada intinya tanggung jawab negara diperluas mengani masalah-masalah sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh rakyat.⁴

Indonesia adalah salah satu penganut konsep negara hukum material yang juga mengadopsi konsep-konsep negara *welfare state*, dan secara implisit dapat dilihat pada penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945. Apabila isi dari Undang-Undang Dasar 1945 ditelisik secara lebih mendalam, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum yang material atau negara dengan konsep *welfare state* model minimal, dimana negara mempunyai tanggungjawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.⁵

Negara memegang peranan kunci dalam melaksanakan atau mewujudkan perlindungan serta pemajuan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya. Pengambilan sebuah kebijakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga atau masyarakat tetap harus mengutamakan sikap kehati-hatian supaya tidak berbalik menimbulkan kerugian.⁶ Hal ini tentu saja tidak mudah mengingat hubungan antara warga dengan negara merupakan suatu hal yang kompleks. Dalam praktik keduanya seringkali berseberangan atau berbeda pandangan maupun pendapat, seperti ketika negara menerbitkan peraturan atau mengeluarkan kebijakan tertentu, sebagian warga negara melakukan penolakan karena tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat.⁷ Salah satu contoh sengketa yang sering terjadi karena adanya kepentingan yang saling berseberangan antara negara dan rakyat adalah sengketa di bidang tata usaha negara, dimana sengketa tersebut timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara (TUN) dan ditujukan terhadap orang atau badan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Pemerintah suatu negara biasanya melaksanakan tugas administrasi eksternal dalam bentuk pelayanan umum dan urusan administrasi internal seperti misalnya dalam bentuk urusan

¹Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 48.

²"Tugas Esensial Negara: Tugas Asli Yang Dimiliki Setiap Negara", <https://www.idntimes.com/life/education/muhammad-tarmizi-murdianto/tugas-esensial-negara>, diakses pada tanggal 01 Desember 2022.

³Marliang, "Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang" dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 2, Juni 2012, hlm. 277.

⁴Djauhari, "Kajian Teori *Welfare State* Dalam Perspektif Barat Dan Islam", dalam *Jurnal Hukum*, Vol. XVI No.1, Maret 2006, hlm. 29.

⁵V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara *Welfare State* Dan Tantangannya", dalam *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, Vol. 1, No. 1, Agustus 2020, hlm. 25-26.

⁶Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Analisis Yuridis Pelayanan Publik Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Dalam Konsep *Welfare State*", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 5, No. 2, November 2014, hlm. 177.

⁷"Kompleksitas Hubungan Pemerintah dan Warga Negara", <https://www.hukumonline.com/berita/a/kompleksitas-hubungan-pemerintah-dan-warga-negara-lt5f9cfb981fc7>, diakses pada tanggal 29 November 2022.

⁸"Sengketa Tata Usaha Negara," <https://paralegal.id/pengertian/sengketa-tata-usaha-negara/>, diakses pada tanggal 30 November 2022.

kepegawaian. Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan tersebut, tidak menutup kemungkinan terjadi benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara pemerintah dengan individu atau badan hukum perdata yang dirugikan sehingga akan menimbulkan suatu sengketa tata usaha negara, mengingat saat ini pengetahuan dan kesadaran masyarakat telah meningkat sehingga masyarakat mengetahui dengan jelas hak dan kewajibannya.⁹ Sebagai negara hukum yang mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan *rule of law*, dimana setiap tindakan atau penyelenggaraannya harus berdasarkan pada hukum, peraturan, atau undang-undang yang ditetapkan terlebih dahulu¹⁰, keberadaan suatu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana juga dibentuk di berbagai negara di eropa kontinental merupakan suatu perwujudan dan pengharapan bagi masyarakat atau warga negara untuk mempertahankan haknya apabila dirugikan oleh perbuatan hukum publik dari pejabat Tata Usaha Negara (TUN). Selain itu Pengadilan Tata Usaha Negara juga memiliki peran sebagai wadah bagi para pencari keadilan apabila dirugikan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang melanggar ketentuan hukum yang berlaku.¹¹

Dasar pengajuan gugatan sengketa Tata Usaha Negara atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek sengketa tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Orang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan tertulis apabila merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara kepada pengadilan yang berwenang 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. Namun sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, orang atau badan hukum perdata tersebut harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu atau seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Artinya Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang mengadili sengketa Tata Usaha Negara jika upaya administratif telah dilakukan sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Adapun upaya administratif itu sendiri sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terbagi menjadi dua, yaitu upaya keberatan administrasi yang ditujukan kepada badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan banding administratif, yaitu pengajuan surat kepada atasan dari pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merugikan atau instansi lainnya yang memiliki kewenangan menurut hukum yang berlaku untuk memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan.¹²

Dalam prakteknya seringkali upaya administratif yang ditempuh oleh orang badan hukum perdata yang dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tersebut hanya sekedar menjadi suatu ritual formalitas belaka sebelum gugatan tertulis diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengamanatkan pejabat tata usaha yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) untuk menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, namun banyak kasus di lapangan menunjukkan pejabat tata usaha negara tersebut menyelesaikan dan/atau menjawab upaya keberatan administratif tersebut melewati tenggat waktu, bahkan seringkali tidak ditanggapi/dijawab, sehingga hal ini tentu menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum bagi orang atau badan hukum perdata yang menempuh upaya keberatan administrasi tersebut. Meskipun Pasal 77 ayat 5 dan ayat 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

⁹Firli Fahresi Arfaisal Ali, Josephus J. Pinori, dan Reymen M. rewah, "Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. IX/No.8/Okt-Des/2021 hlm. 56.

¹⁰Mustafa, Bachsan, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 22-23.

¹¹"Eksistensi Peradilan Administrasi Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)", <https://www.ptun-denpasar.go.id/artikel/baca/4> diakses pada tanggal 01 Desember 2022.

¹²Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara-lt581327c457099>, diakses tanggal 02 Desember 2022.

Pemerintahan mengamanatkan ketentuan jika pejabat tata usaha tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu, keberatan dianggap dikabulkan, bahkan keberatan yang dianggap dikabulkan itu harus ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Akan tetapi fakta menunjukkan sangat jarang terjadi pejabat tata usaha negara memiliki kesadaran diri untuk langsung mengabulkan permohonan keberatan yang telah melewati tenggat waktu, sehingga meskipun norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah menjamin permohonan keberatan dianggap dikabulkan, namun tetap saja orang atau badan hukum perdata yang dirugikan atas suatu penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) akan membawa permasalahan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk diselesaikan dan segera memperoleh kepastian secara hukum. Oleh karena itu diperlukan suatu solusi atau terobosan di bidang hukum administrasi agar upaya administratif dapat dimaksimalkan oleh para pencari keadilan.

Berdasarkan penjelasan di latar belakang tersebut maka peneliti ingin meneliti secara lebih dalam tentang pengoptimalan upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara di Indonesia. Terdapat beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif di Indonesia?
2. Bagaimanakah mengoptimalkan upaya administratif dalam menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif, yaitu jenis penelitian dengan cara meneliti bahan pustaka data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang terkait permasalahan yang dibahas.¹³ Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu menelaah Undang-Undang yang memiliki hubungan serta bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani atau dengan kata lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah penelitian yang mengutamakan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.¹⁴ Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas: (1) bahan hukum primer yang bersifat mengikat dan autoritatif, di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (2) bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer atau semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi seperti hasil karya ilmiah, hasil penelitian, buku, majalah, artikel pada internet, makalah, surat kabar, dan *e-book*. Teknik pengambilan data dilakukan melalui studi pustaka dengan mengacu pada sumber bahan hukum primer dan sekunder. Lokasi penelitian di Perpustakaan JnR Law Firm, beralamat di Menara Kuningan Lantai 6A, B2-B3, M, N, Jl. HR Rasuna Said, Kelurahan Karet Kuningan, Kecamatan Setiabudi, Jakarta Selatan dan Perpustakaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Alasan pemilihan lokasi penelitian karena peneliti saat penelitian ini dibuat bekerja sebagai Advokat di JnR Law Firm. menggunakan metode penafsiran hukum interperasi-sistematis, yaitu metode yang menganalisis terhadap data kualitatif (data-data yang terdiri dari rangkaian kata-kata).¹⁵

¹³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13-14.

¹⁴Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian hukum, <https://www.sapl原因law.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>, diakses pada tanggal 05 Desember 2022.

¹⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2005, hlm.7

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Di Indonesia

Pemerintah sebagai organ yang mewakili suatu negara pada dasarnya dapat melakukan perbuatan hukum di bidang/lapangan publik dan bidang/lapangan hukum privat. Perbuatan hukum di bidang hukum publik didasarkan pada wewenang khusus, contohnya pejabat tata usaha negara menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sedangkan perbuatan hukum di bidang hukum privat adalah perbuatan yang biasa dilakukan oleh individu/badan hukum perdata, seperti mengadakan kontrak jual-beli.¹⁶ Dalam suatu negara hukum, pemerintahan diselenggarakan dengan berdasarkan adanya undang-undang atau peraturan tertulis terlebih dahulu yang mengatur tentang kewenangan dan kekuasaan. Kekuasaan dalam pemerintahan tidak boleh terpusat pada satu pihak saja. Dengan kata lain, penyelenggaraan pemerintahan oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan salah satu perwujudan dari berlakunya ide (cita) negara hukum.¹⁷

Dalam melaksanakan kewenangannya, tidak menutup kemungkinan pemerintah atau pejabat tata usaha negara melaksanakan suatu kewenangan tidak sesuai prosedur dan merugikan orang lain/badan hukum perdata. Sebelum terbentuknya Pengadilan Tata Usaha Negara, peradilan umum menjadi tempat penyelesaian perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat tata usaha negara. Namun setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, wewenang hakim pada peradilan umum mulai dibatasi.¹⁸ Pada prinsipnya Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara jika telah dilakukan upaya administratif. Artinya, orang/atau badan hukum yang merasa dirugikan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan tata usaha negara secara tertulis ke suatu Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Bentuk upaya administratif itu sendiri terbagi menjadi 2 (dua), yaitu prosedur keberatan administratif dan prosedur banding administratif. Secara sederhana, apabila prosedur penyelesaian melalui upaya keberatan administratif belum memuaskan orang atau badan hukum perdata, maka orang atau badan hukum tersebut dapat mengajukan banding administratif.¹⁹

Dalam perkembangannya terbit Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur ketentuan tentang upaya keberatan administratif dan banding administratif. Adapun proses atau prosedur mengajukan upaya administratif adalah sebagaimana berikut:²⁰

1. Keberatan diajukan secara tertulis kepada badan/pejabat yang telah mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau tindakan administrasi tertentu.
2. Keberatan diajukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau tindakan administrasi tertentu.
3. Badan/pejabat tata usaha menyelesaikan upaya keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan.
4. Badan/pejabat tata usaha negara berwenang mengabulkan atau menolak keberatan administratif. Apabila keberatan dikabulkan maka badan/pejabat tata usaha negara wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan keberatan, namun apabila menolak untuk

¹⁶Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, CV Mulia Sari, Jakarta, 1991, hlm. 233.

¹⁷Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I) Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm. 81.

¹⁸Delfina Gusman, Anton Rosari, dan Arya Putra Rizal Pratama, "Perlindungan Warga Negara Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Melalui Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara", *Riau Law Journal*, Vol. 5 No.2, November 2021, hlm. 163.

¹⁹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II) Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi Cetakan ke-9*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 50-51

²⁰Tommy F. Sumakul dan Eugenius N. Paransi, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Lex Administratum*, Vol IX/No.6/Jul-Sep/2021, hlm. 174.

mengabulkan keberatan maka badan/pejabat tata usaha negara harus menuangkan keputusan penolakan tersebut secara tertulis dan menyampaikannya kepada pemohon keberatan.

Sedangkan mekanisme upaya banding administratif menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Banding administratif dilakukan apabila upaya keberatan administratif yang telah ditempuh sebelumnya ditolak atau tidak memuaskan.
2. Banding administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan/atau melakukan suatu tindakan administrasi tertentu.
3. Tenggang waktu pengajuan banding administratif adalah 10 (sepuluh) hari sejak diterimanya keputusan atas permohonan keberatan.
4. Badan/pejabat tata usaha negara menyelesaikan permohonan banding administratif paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan banding administratif.
5. Badan/pejabat tata usaha negara berwenang 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.²¹

Kewajiban untuk menempuh upaya administratif bagi orang atau badan hukum perdata terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan secara tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara juga tercantum dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Pada tanggal 4 Desember 2018 Mahkamah Agung Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan. Pada pasal 2 ayat (1) tercantum ketentuan bahwa pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Dalam prakteknya ketentuan Pasal 2 ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan tersebut secara *mandatory* berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara.²²

Apabila mencermati ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tersebut, maka dapat disimpulkan gugatan secara tertulis ke Pengadilan Administrasi merupakan proses final. Artinya upaya administratif keberatan dan banding dapat dikategorikan sebagai upaya yang bersifat *premium remedium* (pilihan utama). Selain itu, dapat ditafsirkan upaya keberatan dan banding administratif merupakan bentuk penyelesaian sengketa tata usaha negara lewat mekanisme internal, artinya sengketa tata usaha tersebut diselesaikan menurut mekanisme non-peradilan.²³

Mengoptimalkan Upaya Administratif Menjadi Lebih Efektif Dalam Menyelesaikan Suatu Sengketa Tata Usaha Negara

Sebagaimana telah dijelaskan di awal bagi para pihak yang merasa dirugikan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan Tata Usaha Negara di PTUN. Dalam praktiknya seringkali upaya administratif tersebut hanya sekedar menjadi syarat formalitas dari suatu gugatan/sengketa Tata Usaha Negara. Senyatanya kita harus kembali mencermati ketentuan dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dimana lahirnya Undang-Undang tersebut bertujuan sebagai solusi perlindungan hukum bagi pejabat dan masyarakat apabila terdapat permasalahan dalam pelaksanaan pemerintahan. Persoalannya adalah rumusan kalimat dalam Pasal 75 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah menggunakan kata “dapat”, yang berarti dapat ditafsirkan upaya administratif adalah pilihan untuk menerima keputusan dari pejabat tata usaha

²¹*Ibid*, hlm. 173.

²²Nurasti Parlina, “Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Jatiswara* Vol. 36 No. 2 Juli 2021, hlm. 165.

²³Erna Dwi Safitri dan Nabiatu Sa’adah, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 3 Nomor 1, Tahun 2021, hlm. 39.

negara atau mengajukan keberatan.²⁴ Jika demikian, maka sewajarnya ketika upaya administratif telah ditempuh, pejabat tata usaha negara yang bersangkutan harus serius untuk menanggapi dan tidak memandang sekedar upaya normatif saja.

Salah satu langkah untuk mengoptimalkan upaya administratif adalah menumbuhkan kesadaran pejabat tata usaha negara untuk segera menindaklanjuti suatu keberatan administratif yang diajukan. Selain itu, lembaga yudisial/kekuasaan kehakiman untuk mempertimbangkan dengan seksama upaya administratif yang telah ditempuh oleh Penggugat ketika mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara di suatu PTUN.

Jika dicermati lebih jelas terdapat beberapa kelebihan sebenarnya jika upaya administratif dioptimalkan untuk menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara, yaitu sebagaimana berikut:²⁵

1. Para pihak tidak dihadapkan pada situasi menang-kalah, tapi berada pada situasi yang dapat mencapai solusi bersama.
2. Upaya administratif merupakan bentuk penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah, sebab dalam upaya administratif terdapat wadah tertulis atas keberatan dari individu atau badan hukum yang dirugikan atas suatu KTUN dan pejabat TUN yang bersangkutan dapat menyampaikan tanggapannya juga secara tertulis.
3. Upaya administratif senyatanya lebih lentur dan fleksibel, tidak seperti penyelesaian sengketa di PTUN yang cenderung kaku dan formalistis.
4. Penilaian upaya administratif dapat dilakukan secara lengkap terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi legalitas (*rechmatigheid*) maupun aspek opportunitas (*doelmatigheid*).
5. Upaya administratif memungkinkan penyelesaian sengketa di internal lembaga yang bersangkutan.

Selanjutnya apabila kita mencermati ketentuan Pasal 76 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang pada intinya menerangkan badan atau pejabat tata usaha negara berhak menyelesaikan semua keberatan yang telah diajukan oleh masyarakat karena suatu keputusan atau keberatan yang telah diajukan oleh masyarakat yang dirugikan atas suatu keputusan atau tindakan tata usaha negara. Norma dalam Pasal 76 ini sesungguhnya sangat lemah karena tidak ada keharusan bagi pejabat tata usaha negara untuk menyelesaikan dan memberi tindakan atas upaya administrasi tersebut. Oleh karena itu pembentuk Undang-Undang perlu untuk mempertimbangkan revisi terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan memasukkan norma yang sedikit lebih memaksa agar pejabat tata usaha negara serius untuk memberikan tanggapan dan menyelesaikan keberatan administrasi tersebut, seperti misalnya dengan mencantumkan ketentuan norma sanksi. Dengan demikian, perselisihan administrasi yang dapat diselesaikan saat proses keberatan administrasi sesungguhnya sangat membantuk individu atau badan hukum yang dirugikan atas suatu penerbitan KTUN atau tindakan tata usaha negara karena tidak direpotkan untuk sampai harus mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.²⁶

Upaya administratif sebagai mekanisme penyelesaian sengketa administratif seyogyanya tidak dipandang sekedar sebagai upaya alternatif. Sebab jika upaya administratif tidak dioptimalkan, maka kelebihan yang menonjol dari upaya administratif tersebut yaitu dimungkinkannya musyawarah akan hilang, karena sangat sulit untuk mengharapkan terwujudnya penyelesaian secara musyawarah di pengadilan yang sangat berorientasi pada hasil menang atau kalah.²⁷ Beberapa Ahli atau Sarjana Hukum juga telah memberikan pendapat untuk menyadarkan bahwa pentingnya mengoptimalkan penyelesaian sengketa administrasi negara lewat upaya administratif. Rochmat Soemitro pernah mengemukakan pendapat dalam suatu Simposium

²⁴Arifin Marpaung, Tinjauan Atas Perma No. 6 Tahun 2018 dalam Pemeriksaan Sengketa TUN termasuk Sengketa ASN, Bahan Diklat Hakim Peratun, 2019, hlm. 23.

²⁵Erna Dwi Safitri dan Nabiatus Sa'adah, *Loc.cit*.

²⁶Muchamad Rodi, *Akibat Hukum Tidak Dilaksanakannya Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 2021, hlm. 5.

²⁷Nur Paristina, *Penggunaan Upaya Administratif Bagi Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1988, hlm. 33.

Peradilan Tata Usaha Negara senyatanya penyelesaian sengketa administrasi lewat PTUN akan sangat rumit dan memakan waktu yang lama. Perlu dipahami semua *beschikking*/KTUN dari suatu instansi pemerintahan pada tahap pertama dapat diselesaikan dengan *administratieve beroep*. Dengan cara ini prosedur yang lebih ruwet dapat dihindari, penyelesaian secara damai yang lebih tepat dan cepat, sehingga tidak perlu diikuti jalan peradilan administrasi yang menggunakan hukum acara yang lebih kaku, lebih formil dan tidak diketahui caranya oleh kebanyakan orang. Dengan demikian, jika terdapat warga masyarakat maupun badan hukum yang merasa kepentingannya yang dirugikan terhadap terbitnya keputusan tata usaha negara, maka selayaknya upaya administrasi bertindak sebagai *primum remedium* sebelum nantinya berujung ke pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai alternatif terakhir (*ultimum remedium*) dalam upaya menyelesaikan sengketa tata usaha negara.²⁸

KESIMPULAN DAN SARAN

Bahwa berdasarkan pembahasan dan penelitian yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif di Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Orang/atau badan hukum yang merasa dirugikan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan tata usaha negara secara tertulis ke suatu Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Bentuk upaya administratif itu sendiri terbagi menjadi 2 (dua), yaitu prosedur keberatan administratif dan prosedur banding administratif. Keberatan administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan/atau melakukan suatu tindakan administrasi tertentu, sedangkan Banding administratif diajukan kepada atasan dari pejabat yang menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan/atau melakukan suatu tindakan administrasi tertentu.
2. Dalam rangka mengoptimalkan upaya administratif dalam menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara di Indonesia perlu ditumbuhkan kesadaran pejabat tata usaha negara untuk segera menindaklanjuti suatu keberatan administratif yang diajukan. Pembentuk Undang-Undang perlu untuk mempertimbangkan revisi terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan memasukkan norma yang sedikit lebih memaksa agar pejabat tata usaha negara serius untuk memberikan tanggapan dan menyelesaikan keberatan administrasi tersebut, seperti misalnya dengan mencantumkan ketentuan norma sanksi. Dengan demikian, perselisihan administrasi yang dapat diselesaikan saat proses keberatan administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, CV Mulia Sari, Jakarta, 1991.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II) Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi Cetakan ke-9*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1982.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2005.

Jurnal Ilmiah

- Arifin Marpaung, Tinjauan Atas Perma No. 6 Tahun 2018 dalam Pemeriksaan Sengketa TUN termasuk Sengketa ASN, Bahan Diklat Hakim Peratun, 2019.

²⁸Pulung Hudoprakoso, Pembedaan Upaya Administrasi Sebagai Premium Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, Jurnal Juristic Volume 03 Nomor 01 April 2022, hlm. 93-94.

- Delfina Gusman, Anton Rosari, dan Arya Putra Rizal Pratama, "Perlindungan Warga Negara Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Melalui Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara", *Riau Law Journal*, Vol. 5 No.2, November 2021.
- Djauhari, "Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam", dalam *Jurnal Hukum*, Vol. XVI No.1, Maret 2006.
- Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Analisis Yuridis Pelayanan Publik Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Dalam Konsep Welfare State", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 5, No. 2, November 2014.
- Erna Dwi Safitri dan Nabiatus Sa'adah, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 3 Nomor 1, Tahun 2021.
- Firli Fahresi Arfaisal Ali, Josephus J. Pinori, dan Reymen M. rewah, "Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", dalam *Jurnal Lex Administratum*, Vol. IX/No.8/Okt-Des/2021.
- Marliang, "Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang" dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 2, Juni 2012.
- Nurasti Parlina, "Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Jatiswara* Vol. 36 No. 2 Juli 2021.
- Pulung Hudoprakoso, Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Premium Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, *Jurnal Juristic Volume 03* Nomor 01 April 2022.
- Tommy F. Sumakul dan Eugenius N. Paransi, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Lex Administratum*, Vol IX/No.6/Jul-Sep/2021.
- V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara *Welfare State* Dan Tantangannya", dalam *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, Vol. 1, No. 1, Agustus 2020.

Disertasi/Tesis/Skripsi/Makalah

- Arifin Marpaung, Tinjauan Atas Perma No. 6 Tahun 2018 dalam Pemeriksaan Sengketa TUN termasuk Sengketa ASN, Bahan Diklat Hakim Peratun, 2019.
- Muchamad Rodi, Akibat Hukum Tidak Dilaksanakannya Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, 2021.
- Nur Paristina, Penggunaan Upaya Administratif Bagi Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1988.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Internet

- <https://www.idntimes.com/life/education/muhammad-tarmizi-murdianto/tugas-esensial-negara>
- <https://www.hukumonline.com/berita/a/kompleksitas-hubungan-pemerintah-dan-warga-negara-lt5f9fcfb981fc7>
- <https://paralegal.id/pengertian/sengketa-tata-usaha-negara>
- <https://www.ptun-denpasar.go.id/artikel/baca/4> diakses pada tanggal 01 Desember 2022.
- <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara-lt581327c457099>
- <https://www.saplaw.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>