



RINGKASAN DISERTASI



**PENGATURAN DAN PENERAPAN UPAYA  
ADMINISTRATIF DALAM KONTEKS SISTEM  
PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA**

**KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.**  
NIM. 17932007

**RINGKASAN DISERTASI**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2023**

KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.

**PENGATURAN DAN PENERAPAN  
UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KONTEKS SISTEM  
PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA**



**KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.  
NIM. 17932007**

**RINGKASAN DISERTASI**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2023**





**PENGATURAN DAN PENERAPAN  
UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KONTEKS SISTEM  
PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA**

Oleh :

**KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.  
NIM. 17932007**

**DISERTASI**

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi  
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada  
Program Studi Hukum Program Doktor  
Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2023**

**DEWAN PENGUJI  
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.  
NIM. 17932007**

**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.  
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum.  
(Promotor)**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.  
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.  
(Penguji)**

**Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.  
(Penguji)**

**Prof. Dr. Supandi, S.H., M.Hum.  
(Penguji)**

**Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum.  
(Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2023**

# KATA PENGANTAR

## *Bismillaahirrahmaanirrahiim*

Alhamdulillah, Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya, sehingga penelitian dan penulisan disertasi ini dapat diselesaikan dengan diberi judul: "Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif Dalam Konteks Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia" sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Islam Indonesia (UII)

Penelitian ini dapat terlaksana berkat bimbingan dan arahan dari Promotor yang terhormat Bapak Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum., dan yang terhormat Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Co.Promotor. Kepada beliau itulah penulis senantiasa menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tulus atas bimbingan dan budi baik yang telah beliau berikan. Dibalik kesibukan Promotor sebagai Rektor Universitas Diponegoro telah menyediakan waktunya dan Co. Promotor dengan penuh kesabaran, memberikan semangat dan dorongan dalam penyelesaian disertasi ini. Semua itu berupa curahan ilmu pengetahuan kepada penulis yang tinggi tak ternilai harganya, suatu hal yang tak mungkin penulis dapat membalasnya. Hanya kepada Allah SWT, semua itu penulis serahkan, semoga menjadi amal jariah beliau dan akan mendapat limpahan rahmatNya yang tiada putus sepanjang zaman.

Sebagai manusia biasa, Penulis menyadari banyak memiliki kekurangan dan keterbatasan-keterbatasan penelitian dan penulisan

disertasi ini. Namun semuanya hanya dapat terlaksana berkat dorongan, budi baik dan bantuan berbagai pihak. Dalam kesempatan ini izinkan penulis mengucapkan terima kasih yang tulus kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk mengikuti Studi Program Doktor (Strata-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.
2. Dekan Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswani, S.H., M.Hum., yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti mengikuti studi, hingga menyelesaikan program Doktor (Strata-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.
3. Dekan Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Periode 2018-2022, Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
4. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Bapak Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum., yang telah memberikan motivasi, arahan dan kebijakan kepada peneliti.
5. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Periode 2018-2022, Bapak. Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
6. Ketua Pascasarjana FH UII sebelumnya, Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, dan Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D.
7. Tim Penelaah Kelayakan sekaligus Tim Penguji Disertasi yang terdiri dari Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Prof. Dr. Supandi, S.H., M.Hum., Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum. Berkat bimbingan, masukan, dan saran. Penulis menemukan dan memperoleh khasanah ilmu baru yang sangat berharga. Penulis hanya mampu berterima kasih yang sedalam-dalamnya dengan disertai iringan doa, semoga bapak dan ibu dapat dinikmati sebagai pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT.

8. Seluruh dosen dan para guru besar program Doktor (Strata-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang telah memberikan ilmu dan masukannya dalam menyelesaikan disertasi.
9. Para Pejabat di jajaran Mahkamah Agung R.I yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melanjutkan Studi Program Doktor, serta telah memberi motivasi dan support agar penulis berhasil meraih gelar Doktor Ilmu Hukum, terutama kepada: Dr. H. Yulius, SH.,MH., selaku Ketua Muda Mahkamah Agung R.I Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Hakim-hakim Agung di Lingkungan Kamar Tata Usaha Negara pada Mahkamah Agung R.I, Dirjen Badilmiltun Ibu Hj. Lulik Tri Cahyaningrum, SH.,MH., Direktur Binganismintun Bapak Dr. H. Hari Sugiharto, SH.,MH., Ketua Pengadilan TUN Semarang Bapak Herisman, SH.,S.sos.,M.AP.,M.H., Wakil Ketua Pengadilan TUN Semarang Bapak Singgih Wahyudi, S.H.,M.H., Hakim Tinggi PT.TUN Makassar Bapak H. Andre Mosepa, SH.,MH., Hakim Tinggi PT.TUN Banjarmasin Bapak Sumartanto, SH.,M.H., Ketua PTUN Serang Bapak Kusman, S.IP.,SH.,M.Hum., Mantan Dirjen Badimiltun Dr. Mulyono, S.H., S.I.P.,MH., Mantan Ketua PTUN Yogyakarta Ibu Henriette S. Putuhena, SH.,MH., segenap rekan-rekan Hakim, Panitera/Sekretaris, Pegawai beserta PPNPN PTUN Semarang dan PTUN Yogyakarta.
10. Segenap teman sejawat, sahabat seperjuangan dalam suka dan duka yang telah banyak berjasa memberi semangat, berdiskusi, serta bantuan moril maupun materiil dalam menyelesaikan studi dan penulisan disertasi ini khususnya Dr. Umar Dani, SH.,MH., Dr. Andi Muh. Ali Rahman, SH.,MH., Dr. Teguh Satya Bhakti, SH.,MH., Dr. Oki Hajiansyah Wahab, S.IP.,MH., Dr. Enrico Simanjuntak, SH.,MH., Trisoko Sugeng Sulistyono, SH.,M. Hum., Hj. Siti Maisyarah, SH.,MH., Kusuma Firdaus, SH.,MH., Pulung Hudoprakoso, SH.,MH., Christin Andriani, SH., MH., Rahmi Afriza, SH.,MH., Reza Adyatama, SH.,MH., Ridwan Akhir, SH.,MH., Andi Noviandri, SH.,MH., Dedy Kurniawan,

SH., Hendry Tohonan Simamora, SH., Rachman Hakim B.S, SE.MH.,MK.n., Josiano Leo Haliwela, SH., Nieke Zulfahanum, SH.,MH., Cusi Aprilia Hartanti, SH., (C.Dr) Andriyani Masyitoh, SH.,MH., Estiningtyas D. Mandagi, SH.,MH., Maria Fransiska Walintukan, SH.,M.Hum., Desy Wulandari, SH.MH., Dini Pratiwi Pujilestari, SH.,MH., Luthfi Ardhian, SH., (C.Dr.) Erna Dwi Safitri, SH.,MH., Didi Sunardi, SH.,MH.

11. Teman-teman dalam “suka dan duka” seangkatan dan seperjuangan penulis pada Program Studi Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 17.
12. Terima kasih yang sedalam-dalamnya salam sungkem kepada Almarhum Bapakanda H. Suharno, S.IP, dan Ibunda Hj. Sutriyati, Amd.Keb., yang telah membesarkan, mendidik dan mendoakan penulis setiap waktu sepanjang jalan kehidupan agar menjadi orang yang sukses dan berguna bagi masyarakat. dengan do’a semoga arwah beliau diterima di tempat yang mulia. mereka semua telah menghadap MU ya Rabb, sehingga tidak sempat menyaksikan kebahagiaan ini. Hanya iringan doa penulis kepada-MU. Rabb izinkan dengan ridho-MU, engkau menempatkan mereka semua di sisi Allah SWT.
13. Saudara-saudara kandungku beserta suami/istri: Kakak Windah Setya Handayani, S.Sos, Aprilia Dwi Kartinawati, SE., Raditya Hari Wibowo, Sulistyo Utomo, SE., yang telah memberikan doa, mendorong dan memberi semangat setiap saat.

Penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang mendalam kepada isteri tercinta Kikis Purwanti, SE, karena dengan do’anya yang tulus dan kesetiaan mendampingi penulis dalam suka maupun duka, memperkuat tekad penulis menyelesaikan disertasi ini. Kepada anak-anakku tersayang: Khairan Hakam Pradipta, Keysha Nur azyan Alilah, Kaneta Azzahra Saraswati dan Kautsarrazky Dewangga Saputra, kalian telah banyak kehilangan waktu Ayah yang semestinya menjadi hak kalian selama ini. Kepada keluarga besar

mertua ibu Rubiah, Spd. yang selalu memberikan doa, motivasi dan semangat yang luar biasa. dan (alm. Bapak Parmudi), penulis masih sangat mengenang do'a tulus saat akhir hayat beliau. Semoga Allah SWT, memberi tempat yang mulia bagi almarhum tersebut. Saudara-saudara ipar Dyah Rachmawati, S.Pd., dan Rofik Budiantoro, SH., diucapkan terima kasih atas do'a dan dukungannya selama ini.

Secara khusus juga penulis menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada Prof. Dr. H. Supandi, SH.,M.Hum., dan Hj. Ema Sofia yang biasa penulis panggil Pak de dan Bu de sudah seperti orang tua sendiri, senantiasa memberikan doa, bimbingan, inspirasi, nasehat, bantuan moril dan materiil. penulis banyak mendapat serapan ilmu dari beliau pakdhe Supandi begitu sabar dan semangat tidak henti-hentinya dalam memberikan motivasi dan support yang sangat luar biasa.

Ibarat pepatah "*Tak Ada Gading Yang Tak Retak*", akhir kata atas segala kekeliruan dan kekhilafan yang terdapat dalam disertai ini penulis mohon maaf, dan kepada Allah SWT penulis berserah diri, semoga dapat diperoleh manfaat dari tulisan di dalam disertasi ini.

Semarang, Maret 2023

Kukuh Santiadi



# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xv
ABSTRACT .....	xvii

DEWAN PENGUJI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Teori, Konsep dan Doktrin.....	15
1. Teori Pemisahan Kekuasaan .....	15
2. Teori Pengawasan dan Perlindungan Hukum.....	17
3. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Bekerjanya Hukum	19
4. Teori Tidak Bekerjanya Hukum (Caos Theory) - Charles Stampford	21
F. Metode Penelitian .....	23

1. Jenis Penelitian	24
2. Pendekatan Penelitian.....	25
3. Subjek Penelitian.....	27
4. Objek Penelitian .....	27
5. Sumber Bahan Hukum.....	28
6. Teknik Pengumpulan Data.....	29
7. Metode Analisis Data .....	30

## BAB II 31

ANALISIS DAN PEMBAHASAN PENGATURAN DAN PENERAPAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KONTEKS SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA .....	31
A. Upaya Admnistratif dan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara ..	31
1. Sistem Peradilan Tata Usaha Negara.....	31
2. Sistem Peradilan Sebagai Rangkaian Penyelesaian Sengketa ....	37
3. Urgensi dan Kompetensi PUTN .....	39
4. Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara .....	40
a. Fungsi Pengawasan (Toezicht) .....	40
b. Fungsi Perlindungan Hukum (rechtsbescherming).....	42
B. Tinjauan Umum Upaya Administratif .....	43
1. Pengertian Upaya Administratif .....	43
2. Sejarah Penerapan Upaya Administratif.....	44
C. Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Prancis Jerman, dan Belanda.....	45
1. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Prancis.....	45
2. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Jerman .....	46
3. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Belanda.....	48
D. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif dalam Konteks Peradilan Administrasi di Indonesia .....	52
1. Dinamika Upaya Administratif .....	52
2. Pengaturan Kewenangan Peradilan Tata uasa Negara (PTUN/ PTTUN) Pasca Upaya Adminitratif .....	53
a. Pengaturan Upaya Administratif Berdasarkan Undang-undang PTUN	53

b. Pengaturan Upaya Administratif Melalui Undang-undang Administratif Peraturan.....	54
c. Pengaturan Upaya Administratif Melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018 55	
d. Pengaturan Upaya Administratif Pasca Perma Nomor 2 Tahun 2019 57	
3. Pengaturan Sektoral Upaya Administratif.....	58
a. Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Pajak.....	58
b. Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) .....	59
c. Komisi Informasi Publik .....	62
d. Lembaga Penyelenggara Pemilu .....	64
e. Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.....	66
E. Konstruksi Ideal Pengaturan Dan Penerapan Upaya Administratif Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa Di Peradilan Administrasi.....	68
1) Konstruksi Ius Constituendum Upaya Administratif dalam Konteks Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia.....	68
a. Konstruksi ius Constituendum Upaya Administratif Berdasarkan Undang-undang PTUN.....	70
b. Konstruksi Ius Constitutum Upaya Administratif Pasca UU Administrasi Pemerintahan.....	72
c. Problematika Konstruksi Ius Constitutum Upaya Administratif	76
2) Efektivitas Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif.....	80
a. Tinjauan Melalui Seminar, Bimbingan Teknis dan Sosialisasi Upaya Administratif.....	80
b. Tinjauan Efektivitas Penerapan Upaya Administratif Dalam Putusan Pengadilan.....	83
1. Tinjauan Putusan Nomor 4/G/2019/PTUN.YK .....	83
2. Tinjauan Putusan Nomor 336/B/2020/PT.TUN.JKT dan Putusan Nomor 75/G/2020/PTUN.Smg. ....	83
3. Tinjauan Putusan Nomor 99/G/2020/PTUN-JKT dan Putusan Nomor 12/B/TF/2021/PT.TUN. JKT. ....	84
4. Tinjauan Putusan Nomor 101/B/2021/PT.TUN.SBY., 75/G/2020/PTUN.Smg, dan 76/G/2020/PTUN.SMG.....	86

5. Tinjauan Putusan Kasasi Nomor: 316 K/TUN/2020. ....	87
6. Tinjauan Putusan Kasasi Nomor: 292 K/TUN/2021 .....	87
3. Rekonstruksi Upaya Adminitrasi Perspektif Ius Constituendum Secara Intergratif	88
a. Rekonstruksi Hukum Jangka Panjang.....	88
b. Rekonstruksi Jangka Pendek.....	96
1. Upaya Adminitrasi Wajib Atau Pilihan.....	96
2. Mekanisme dan Syarat yang Lebih Rinci.....	96
3. Aturan dalam Hal Tidak Menjawab .....	97
4. Pengecualian Kewajiban Melakukan Upaya Adminitratif.....	98
5. Pemaknaan Upaya Administratif Secara Holistik .....	98
BAB III	102
PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	102
DAFTAR PUSTAKA.....	104
DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....	109

# ABSTRAK

Persoalan terkait Upaya Administratif di Indonesia ternyata tidak begitu saja selesai dengan diterbitkannya Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif sebagai Acuan beracara dalam melaksanakan Upaya Administratif, sesuai ketentuan dalam Pasal 75 s/d 78 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya, timbul ketertarikan bagi penulis untuk melakukan penelitian dengan fokus antara lain: pertama, pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks Peradilan Administrasi di Indonesia saat ini, dan kedua, konstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan administrasi. Penelitian ini bersifat kualitatif yang dilakukan menggunakan pendekatan sosio-legal sehingga selain aspek hukum juga mempertimbangkan aspek non-hukum dalam melakukan analisis. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara, serta interpretasi data dokumen. Dari penelitian ini didapatkan hasil: pertama, Indonesia telah memiliki pengaturan Upaya Administratif dan penerapannya telah berjalan, meski ditemui berbagai kendala seperti perbedaan tafsir yang mengakibatkan pelaksanaan Upaya Administratif menjadi tidak konsisten, salah satunya terkait istilah 'dapat' yang sebagian hakim memaknainya sebagai keharusan dan sebagian lain bukan. Kedua, perlu adanya rekonstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif. dengan memeriksa kembali secara integratif peraturan-peraturan yang perlu penyesuaian supaya terjalin keseragaman dan kesamaan makna dalam pelaksanaan Upaya Administratif.

Evaluasi mendasar terhadap peraturan terkait Upaya Administratif perlu dilakukan untuk menciptakan proses peradilan yang efektif dan efisien. Metode lainnya yaitu membuka ruang 'dialog' yang berasal dari kearifan lokal yaitu antara Pemerintah dengan warga masyarakat yang dirugikan akibat keputusan tata usaha negara untuk menyelesaikan permasalahan secara musyawarah dengan harapan tidak berujung pada gugatan ke pengadilan. Praktik pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dari negara lain dapat diadopsi di Indonesia, meski memiliki konteks sosial, budaya, dan politik yang berbeda, upaya tersebut mampu memberikan ruang yang luas dalam melaksanakan Upaya Administratif. Selain itu perlu juga untuk beradaptasi dengan perkembangan teknologi, utamanya aplikasi berbasis web yang akan membantu pelaksanaan penegakan Upaya Administratif dengan lebih efektif dan efisien.

**Kata Kunci:** Upaya Administratif, Sistem Peradilan Administrasi

# ABSTRACT

*It turned out that problems related to Administrative Efforts in Indonesia were not simply resolved with the issuance of Perma Number 6 of 2018 concerning guidelines for the Settlement of Government Administrative Disputes after Undergoing Administrative Efforts as a reference for procedures in carrying out Administrative Efforts, by the provisions in Articles 75 to 78 of Law No. 30 2014 concerning Government Administration. Therefore, the writer is interested in conducting research with a focus on, among other things: first, the regulation and application of Administrative Efforts in the current context of Administrative Justice in Indonesia, and second, the ideal construction of regulation and application of Administrative Efforts in the dispute resolution system in administrative justice. it is qualitative redundant and is carried out using a socio-legal approach so that in addition to legal aspects it also considers non-legal aspects in conducting the analysis. Data were collected through observation, interviews, and interpretation of document data. The results of this research are: first, Indonesia already has Administrative Effort arrangements and their implementation has been running, although various obstacles were encountered such as differences in interpretation which resulted in the implementation of Administrative Efforts being inconsistent, one of which is related to the term 'can' which some judges interpret as a necessity and some else isn't it. Second, there needs to be an ideal reconstruction of the arrangement and implementation of Administrative Efforts. By re-examining in an integrative manner the regulations that need adjustments so that there is uniformity and the same meaning in the implementation of Administrative Efforts. Fundamental evaluation of regulations related to Administrative Efforts needs to be carried out to create an effective and efficient judicial process. Another method is to*

*open a space for 'dialogue' originating from local wisdom, namely between the government and citizens who have suffered losses as a result of state administrative decisions to resolve problems through deliberation with the hope that this will not lead to lawsuits in court. The practice of regulating and implementing Administrative Efforts from other countries can be adopted in Indonesia, even though they have different social, cultural, and political contexts, these efforts can provide broad space for carrying out Administrative Efforts. In addition, it is also necessary to adapt to technological developments, especially web-based applications that will help implement Administrative Efforts more effectively and efficiently.*

**Key words:** *Administrative Efforts, Administration of Court System*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Paradigma pemerintahan pasca berlakunya UU Administrasi Pemerintahan adalah lahirnya sejumlah implikasi penting terhadap sistem peradilan administrasi terutama berkaitan dengan hukum acara PTUN. Pentingnya penyelarasan hukum acara peradilan tata usaha negara supaya lebih harmonis. UU Administrasi Pemerintahan meniscayakan pengaturan yang lebih jelas terhadap tertib administrasi pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan yang lebih menekankan pada partisipasi publik.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan telah menjadi bagian hukum administrasi sehingga berdampak pada perkembangan kompetensi peradilan tata usaha Negara. Para hakim peradilan administrasi seyogyanya menyambut pemberlakuan UU Administrasi Pemerintahan dengan semangat *judges made law* (pembentukan hukum oleh hakim). Penulis melihat pentingnya keseimbangan di dalam suatu negara hukum Indonesia yang mampu melahirkan asas kerukunan yang menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Marbun, R., "Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian," *Jurnal Yuridis*, Vol.4, No.2, Desember, 2017, hlm. 209.

Sebagai penganut Negara hukum Pancasila, penting memiliki prinsip utama yang dikedepankan dalam penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan rakyat yaitu prinsip penyelesaian sengketa dengan musyawarah, seperti melalui sarana Upaya Administratif, yang diharapkan mampu memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Hal ini senada di ungkapkan oleh Hughes E. Owen bahwa setiap tindakan administrasi (pemerintah) itu dapat digugat oleh warga Negara ke Pengadilan:

*“Administrative acts of any kind may be scrutinised to ensure that they conform with the constitution, particularly those parts to do with human rights. Arbitrary or unfair administration is presumed to be avoided by the courts and by the opportunity every citizen has taking court action against the government.”<sup>2</sup>*

(Tindakan-tindakan administratif dalam segala bentuknya harus dicermati untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan tersebut sesuai dengan konstitusi, khususnya berkenaan dengan perlindungan hak-hak asasi manusia. Kesewenang-wenangan dan ketidakadilan administrasi akan dibatalkan oleh pengadilan dan dimungkinkan bagi warga Negara untuk mengajukan gugatan ke pengadilan melawan pemerintah).

Apabila melalui Upaya Administratif, rakyat tidak puas dengan keputusan Upaya Administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat

---

<sup>2</sup>Hughes, E. Owen, *Public Management and Administration, An Introduction*, (London, UK: Martin's Press, 1994), hlm. 243.



dengan pemerintah tersebut adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>3</sup>

Upaya administratif pada dasarnya menjadi bagian dari hak (*right*) pencari keadilan untuk memilih upaya perlindungan hukum yang dinilainya paling efektif dan maksimal bagi dirinya sendiri dan tak perlu diberi sanksi apapun, karena itu negara cukup menyediakan sarana perlindungan hukum dan tak perlu memaksakan cara warga negara untuk memilih perlindungan hukum yang dinilainya lebih efektif dan tepat sesuai kasus/masalah yang dihadapinya.<sup>4</sup>

Secara terminologis Upaya Administratif sendiri merupakan salah satu atau bagian dari penegakan hukum di bidang hukum administrasi. Para ahli hukum administrasi telah bersepakat bahwa bersamaan dengan pemberian kewenangan kepada organ pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan (*delegated legislation* atau *gedelegeerde wetgeving*),<sup>5</sup> melekat pula kewenangan penagakannya.<sup>6</sup> J.B.J.M. ten Berge mengatakan bahwa pihak pemerintahlah yang paling bertanggungjawab melakukan penegakan hukum, "*De overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht.*"<sup>7</sup> Atas dasar tersebut, menyediakan Upaya Administratif di setiap

---

<sup>3</sup>Sugiharto, Hari., & Abrianto, Bagus Oktafian, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Arena Hukum*, Vol.11, (No.1), 2018, p.153.

<sup>4</sup>Novy Dewi Cahyati, *PTUN AKTUAL: Isu-isu Terkini Penyelesaian Sengketa Hukum Administrasi, Sengkarut Upaya Administratif*, (Yogyakarta: Litera, 2021), hlm.177.

<sup>5</sup>Alasan-alasan mengapa organ pemerintah diberi kewenangan membuat peraturan perundang-undangan dapat dibaca pada Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 135 dan seterusnya.

<sup>6</sup>Mengenai penegakan hukum (*handhaving*) ini lebih jauh dapat dilihat pada P. de Haan, et. al. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*. Deel 1, (Kluwer-Deventer, 1986), hlm. 91-92, L.J.A. Damen, et.al. *Bestuursrecht, System, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening, Handhaving*, (BJU Boom Juridische Uitgevers, Tweede Druk, Den Haag, 2005), hlm. 622, F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, 3e (Druk, Kluwer, Deventer, 2003), hlm. 140-141.

<sup>7</sup>J.B.J.M, ten Berge, *Besturen Door de Overheid*. W.E.J, (Tjeenk Willink, Deventer), 1996, hlm. 371.

instansi pemerintahan merupakan bagian dari tugas pemerintah (*de handhaving van het bestuursrecht deel uit van de bestuurstaak in het algemeen*).

Upaya Administratif di Indonesia diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Dalam rangka memberikan pedoman pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1986, termasuk mengenai mekanisme penyelesaian sengketa setelah upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 48, Mahkamah Agung telah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Bab IV (Upaya Administratif) SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan:

1. 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;
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Upaya Administratif merupakan rangkaian prosedur yang dapat ditempuh oleh orang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara, yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Upaya Administratif tersebut terdiri dari dua bentuk, yaitu: upaya keberatan dan banding administratif. Dalam penyelesaiannya,



Upaya Administratif dapat dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif.<sup>8</sup> sedangkan jika penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan, maka prosedur tersebut disebut upaya keberatan.

Sesuai ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia Upaya Administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui Upaya Administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara. Prosedur ini dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administrasi. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, di mana prosedur tersebut dinamakan “banding administratif.”<sup>9</sup>

Perkembangan negara hukum modern menunjukkan, upaya hukum penyelesaian sengketa tata usaha (antara warga negara dengan pejabat tata usaha negara), dapat diselesaikan

---

<sup>8</sup> Penjelasan pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>9</sup> Erna Dwi Safitri, Nabitatus Sa’adah, “Penerapan Aupaya Admnistrasi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021, hlm 35.

melalui 3 (tiga) jalur penyelesaian yaitu: (a). pengajuan keberatan; (b.) banding administrasi (*administratief beroep*); (c). peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*).<sup>10</sup>

Keberadaan Upaya Administratif memiliki makna dan tujuan untuk memudahkan pencari keadilan untuk memperoleh keadilan dan perlindungan hukum baik bagi administrasi negara sendiri maupun bagi warga masyarakat. Bagi administrasi negara sendiri upaya sekaligus melindungi sikap tindak administrasi yang bertindak secara benar sesuai dengan hukum. Selain itu, Upaya Administratif juga diharapkan berfungsi memelihara dan menegakkan asas kerukunan dan asas kekeluargaan yang merupakan landasan hubungan pemerintah dengan warga.<sup>11</sup> Mengingat tujuan Upaya Administratif untuk memperoleh keadilan dan perlindungan hukum yang bersifat internal maka pendekatan yang digunakan adalah dengan prinsip kekeluargaan, kerukunan dan musyawarah.

Pada praktiknya pengujian (*toetsing*) dalam Upaya Administratif di Pemerintah 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 Administratif,

---

<sup>10</sup> Yos Johan Utama, "Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan Dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu studi kritis terhadap asas-asas Hukum Administrasi Negara dalam Peradilan Administrasi)," (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 2006), hlm. 39.

<sup>11</sup>SF. Marbun, *Op.cit*, hlm. 117.



pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.<sup>12</sup>

Pengaturan lain terhadap Upaya Administratif diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan diatur dalam Bab Khusus, yakni Bab X tentang Administratif yakni Pasal dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 16 dan Pasal 75 s/d Pasal 78. Berdasarkan ketentuan Umum Pasal 1 ayat 16 menyatakan, “Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan,” dan Pasal 75 s/d Pasal 78.

Hal tersebut juga diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Pasal 2 Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, sebagaimana bunyi ayat (1), “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif.”

---

<sup>12</sup> Ujang Abdullah, disampaikan dalam *Diklat Calon Hakim Angkatan IV Mahkamah Agung RI Tahun 2009*, di Pusdiklat MA RI, Ciawi, Bogor, tanggal 7 Juli 2009.

**Tabel 1. Perbandingan Upaya Administratif Berdasarkan Undang-Undang PTUN, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung<sup>13</sup>**

No.	Upaya Administratif menurut UU PTUN (Sebelum diberlakukan PERMA)	Upaya Administratif menurut UU AP (Setelah diberlakukan PERMA)	Upaya Administratif menurut PERMA
1.	Jika suatu penyelesaian sengketa mengharuskan dilakukannya Upaya Administratif, maka seluruh Upaya Administratif tersebut harus ditempuh terlebih dahulu (khusus), sedangkan yang umum tidak harus dilakukan Upaya Administratif.	Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan wajib mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.	Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif.
2.	Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa jika tidak seluruh Upaya Administratif yang	Konsekuensi dari adanya kata wajib, maka Pengadilan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang	Wajib menempuh Upaya Administratif sebelum mendaftarkan gugatan di pengadilan.

<sup>13</sup> Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Segi Access to Justice," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomer 3, November 2015, hlm. 426.



	bersangkutan telah digunakan.	diajukan harus melalui Upaya Administratif (keberatan dan banding).	
3.	Pengadilan yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pada tingkat pertama adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (umum) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (khusus).	Pengadilan yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pada tingkat pertama adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (umum) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (khusus).	Pengadilan yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administratif pemerintahan menurut ketentuan hukum acara yang berlaku di Pengadilan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengujian keabsahan hukum tindakan tata usaha negara menurut Undang-undang ini dapat dilakukan dengan menggunakan Upaya Administratif. Di samping itu penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan dapat ditempuh melalui dua jalur yaitu *non litigation* dan *litigation*. Penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan melalui jalur *non litigation* berupa Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan, adalah sebuah proses ‘dialog’ di internal Pemerintahan, antara warga masyarakat dengan pejabat. dan penyelesaian melalui lembaga *litigation* dengan berperkara

ke Pengadilan Tata Usaha Negara, baik untuk menggugat keabsahan perbuatan pemerintah, maupun menggugat ganti rugi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tersebut bersifat “*ultimum remedium*.”

**Tabel 2. Perbedaan Penanganan Perkara Melalui Jalur Peradilan dan Jalur Upaya Administratif<sup>14</sup>**

No.	PERADILAN	UPAYA ADMINISTRATIF
1.	Ditangani oleh lembaga Peradilan dan dilakukan dihadapan Majelis Hakim pemeriksa dan pemutus perkara.	Pada upaya administratif proses penanganan dilakukan oleh instansi itu sendiri atau satu badan yang secara khusus dibentuk pemerintah untuk menangani kasus sengketa Tata Usaha Negara tersebut.
2.	Pada upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui upaya peradilan maka penyelesaian sengketa hanya melihat satu aspek saja yaitu aspek hukumnya saja ( <i>wetmatig</i> ) sehingga aspek kebijakan atau <i>doelmatig rechmatig</i> tidak diperiksa.	Pada upaya administratif maka penilaian atas perkara dilakukan lengkap tidak hanya kepada masalah ketentuan hukumnya ( <i>wetmatig</i> )-nya saja tetapi juga meliputi penilaian terhadap ( <i>doelmatig rechmatig</i> )-nya juga.

Hal tersebut sesuai yang dikatakan oleh F.H. van Der Burg, bahwa perlindungan hukum terhadap penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschikking*) dapat ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) dan banding

<sup>14</sup> Yos Johan Utama, Disertasi, *Op.cit*, hlm. 41.



administrasi (*administratief beroep*).<sup>15</sup> Meskipun Upaya Administratif bukanlah persoalan pengadilan tetapi masalah internal pemerintah terkait bagaimana bentuk penyelesaiannya, tata caranya maupun mekanismenya, dan jika tidak diatur khusus baik bentuk dan penyelesaiannya maka bentuk dialog pun dapat dipandang bagian bentuk Upaya Administratif namun permohonannya harus tertulis. Sampai di sini peran hakim wajib mengetahui bagaimana Upaya Administratif ditempuh. Ada Upaya Administratif yang bentuknya hanya keberatan seperti dalam sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa KIP dan sengketa merek. Di samping itu ada upaya administratif yang harus menempuh upaya keberatan dan banding seperti dalam sengketa ASN ke Komisi ASN (Bapek).<sup>16</sup>

Terkait dengan Upaya Administratif tersebut, Mahkamah Agung dalam menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung R.I. (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif tertanggal 4 Desember 2018. Terbitnya Perma tersebut, menjadi acuan beracara untuk melaksanakan Upaya Administratif sebagaimana ketentuan Pasal 75-78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian maka untuk mempertimbangkan tanggal terbitnya Perma tersebut untuk menjadi acuan tanggal pengujian Surat Keputusan Objek Sengketa yang digugat.

Melalui Perma tersebut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dikenal adanya asas *fiksi*

---

<sup>15</sup> F.H. van Der Burg, et al., *Rechtsbescherming tegen de Overheid*, (Nijmegen, 1985), hlm.2.

<sup>16</sup> Hasil Rumusan Sosialisasi (Penyebarluasan) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya administratif Pada Rakerda se-Wilayah Hukum Pengadilan Tata Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Surabaya, Garden Palace 4-6 Maret 2019.

*hukum* yang beranggapan bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*) dan ketentuan tersebut berlaku mengikat sehingga ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan/memaafkannya dari tuntutan hukum (*ignorantia jurist non excusat*). Demikian juga untuk penerapan asas fiksi hukum di dalam Perma Nomor 6 Tahun 2018, sejak saat di undangkannya maka Perma tersebut berlaku mengikat dan wajib dilaksanakan, para pihak berperkara maupun pihak terkait lainnya tanpa perlu menunggu pemberitahuan secara khusus atau tanpa perlu menunggu sosialisasi.

Kehadiran Upaya Administratif dalam sistem peradilan administrasi bukanlah tanpa problematika, penulis melihat problematika tersebut muncul pada proses persidangan, di mana adanya perbedaan cara pandang dalam penanganan perkara yang berkaitan dengan Upaya Administratif. Perbedaan cara pandang tersebut dilihat dari hukum acara dan hukum materilnya. Seperti dalam pendaftaran gugatan, salah alamat dalam mengajukan keberatan, menentukan siapa yang dimaksud dengan atasan Pejabat, bentuk atau format Upaya Administratif, menghitung tenggang waktu dan pada saat hakim memutus perkara. Guna mengatasi hal tersebut Direktorat Jenderal MILTUN Mahkamah Agung R.I dengan mengadakan kegiatan seminar, sosialisasi di bawah 4 empat Pengadilan Tinggi TUN di Indonesia dan Bimbingan Teknis kepada Ketua serta Hakim PTUN di seluruh Indonesia, upaya untuk penyeragaman dalam menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan Upaya Administratif. Tentunya, masih terdapat banyak persoalan di dalam penerapan Upaya Administratif, baik di dalam praktik pemerintahan maupun di dalam praktik peradilan.



Penulis ambil contoh, seperti penjelasan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak secara tegas memberi kewenangan penyelesaian sengketa kepegawaian melalui PTUN, namun secara teoretis maupun konsep, sengketa kepegawaian merupakan kewenangan PTUN walaupun sebelumnya harus ditempuh Upaya Administratif terlebih dahulu. Perubahan penting dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah kewajiban untuk melakukan Upaya Administratif terlebih dahulu sebelum ke PTUN pada setiap sengketa kepegawaian.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga memberi kontribusi terhadap perubahan prosedur penyelesaian sengketa kepegawaian terutama terkait masalah Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (3) ditetapkan bahwa “Dalam hal Warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.” Pada Pasal 1 angka 18 ditegaskan bahwa “Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara,” sehingga ketika sudah melalui Upaya Administratif baik keberatan maupun banding ataupun ke BAPEK gugatan diajukan ke PTUN bukan ke PT. TUN.

Keberadaan regulasi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) tersebut mengharuskan adanya keberatan atau banding ke BAPEK sebelum diajukan ke PTUN sedangkan sarana dan prasarana beserta hukum acara keberatan belum diatur, sehingga keberatan yang dimaksud hanya sekedar formalitas. Kebanyakan surat keberatan yang ditujukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tidak mendapat tanggapan. Meskipun Pasal 77 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa, “Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.” Namun dalam implementasinya tidak

dapat diterapkan serta merta, sehingga keberatan yang tidak ditanggapi tersebut hanya sebatas prosedur formal sebelum mengajukan ke PTUN.

Pasca-berlakunya UU Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, Pengadilan Tinggi TUN tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal:

1. Peraturan dasar mengatur mengenai Upaya Administratif berupa banding administratif (contoh Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010);
2. Peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit Pengadilan Tinggi TUN berwenang mengadili (contohnya Pasal 154 Perpu Nomor 1 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBP);

Hingga saat ini sudah diterbitkan PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara di mana aturannya sangat lengkap dan rigid terkait dengan Upaya Administratif. PP tersebut mengatur dengan jelas mana sengketa yang harus diajukan melalui Keberatan, dan mana yang Banding Administratif.

Keberatan dan Banding Administratif tidak diletakkan dalam sebuah rangkaian Upaya Administratif, tetapi digunakan sebagai mekanisme penyelesaian jenis sengketa yang berbeda. Ketidakpuasan atas putusan yang berwenang atas dua jenis Upaya Administratif tersebut juga dapat diajukan kepada PTUN (Keberatan) atau PTTUN (Banding Administratif). Selain PP tersebut merubah mekanisme Upaya Administratif dalam sengketa kepegawaian, keberadaan PP tersebut dapat dijadikan rujukan dalam melakukan perbaikan Peraturan tentang Upaya Administratif dalam sektor lain, bahkan dalam perbaikan Upaya



Administratif pada tingkat Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Agung.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh upaya administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan merupakan langkah revolusioner untuk membangun tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel dengan menempatkan masyarakat sebagai subjek dalam pembuatan keputusan/tindakan pemerintahan. Dalam praktek pemerintahan, upaya administratif ini baru berjalan baik di bidang Kepegawaian dengan adanya Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Sedangkan upaya administratif yang lain belum menjadi tradisi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>17</sup>

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan angka 3. Revisi Hasil Pleno Kamar Tahun 2019 angka 2 huruf b angka 3. Huruf c menjadi sebagai berikut:

“Peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili perkara-perkara yang berkaitan dengan:

- a. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
- d. Pasal 21 dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 11.

- e. Pemberhentian Tidak dengan Hormat yang didasarkan pada putusan pengadilan pidana atau Komite Etik.

Untuk perkara-perkara tersebut di atas tidak perlu diajukan Upaya Administratif lagi karena sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2021 angka 1.c yang menyebutkan bahwa “gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh pejabat pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (omission) tidak diperlukan upaya administratif”

Di sisi lain, pendapat Hari Sugiharto,<sup>18</sup> ada beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Upaya Administratif di Indonesia, antara lain:

1. Tidak mengatur sama sekali Upaya Administratif.
2. Mengatur Upaya Administratif.
3. Mengatur Upaya Administratif hanya satu tahapan.
4. Mengatur Upaya Administratif dua tahapan.

Pada perkembangannya penyelesaian perkara dengan Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan menjadi enam tingkat pemeriksaan antara lain: 1) upaya keberatan; 2) upaya banding administratif; 3) gugatan ke PTUN; 4) banding ke PT.TUN; 5) kasasi ke MA; dan 6) Peninjauan Kembali ke MA, yang terakhir merupakan upaya hukum luar biasa. Hal ini menambah panjang rentetan penyelesaian perkara di PTUN banyaknya tingkatan pemeriksaan sengketa yang idealnya diimbangi dengan hukum

---

<sup>18</sup> Hari Sugiharto, *Upaya Administratif Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2009), hlm.1.



acara untuk meminimalisir durasi waktu yang terlampau lama.

Konstruksi Upaya Administratif pasca keberlakuan UU Administrasi Pemerintahan menurut penelitian Umar Dani adalah konsep yang tidak efisien, karena:<sup>19</sup>

1. “Prosedur penyelesaian sengketa menjadi lebih panjang dan berliku;
2. Tidak tersedia waktu yang cukup pada tahap proses Upaya Administratif; dan
3. Maksud diadakan Upaya Administratif tidak tercapai, karena Upaya Administratif menurut UU Administrasi Pemerintahan hanya berkaitan dengan menyatakan batal dan tidak sah suatu keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif. Fungsi ini sama dengan fungsi pengadilan, hal ini tidak sesuai dengan prinsip *administrative review*.”

Yos Johan Utama berpendapat, pasal 76 UU Administrasi Pemerintahan yang bersifat *mandatory* ini memaksa semua regulasi apakah ada atau tidak ada proses keberatan dan bandingnya, maka dianggap ada proses keberatan dan bandingnya. Begitupun jika ada pembuat keputusannya, maka ada pula atasan pembuat keputusannya. Tetapi meskipun bersifat *mandatory*, makna kata “dapat” bisa juga diartikan sebagai pilihan. sehingga Upaya Administratif boleh ditempuh, boleh juga tidak. Kelemahan dari proses *mandatory* yang berjenjang mengakibatkan bertambahnya tingkatan dan durasi penyelesaian sengketa administrasi.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Menggali Teori-teori Dan Prinsip-prinsip Pengadilan Sebagai Akses Penyelesaian Sengketa Yang Efektif*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 320.

<sup>20</sup> Yos Johan Utama, “Seminar Dalam Rangka Hut Peratun Ke-28,” dengan Tema: *Upaya Administratif dalam Perspektif UUP dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi*, yang dilaksanakan di Mercure Ancol, 7 Februari 2019.

Guna membahas problematika tersebut, penulis dalam penelitian ini akan menganalisis beberapa putusan PTUN baik di tingkat pertama, banding, maupun kasasi yang dapat menunjukkan adanya suatu permasalahan yang nyata baik di level pengaturan maupun pada penerapannya, di antaranya terkait; (i) wajib atau tidaknya Upaya Administratif; (ii) Bentuk atau format Upaya Administratif; (iii) implikasi dari keterlambatan pengajuan keberatan; (iv) peradilan tingkat pertama atau banding yang berwenang atas Upaya Administratif yang telah diatur secara sektoral.

Beberapa putusan tersebut antara lain; Putusan Nomor: 4/G/2019/PTUN.YK, 75/G/2020/PTUN.Smg, 76/G/2020/PTUN.SMG, 52/G/2020/PTUN.BDG, 336/B/2020/PT.TUN.JKT, 99/G/2020/PTUN-JKT, 101/B/2021/PT.TUN.SBY, 12/B/TF/2021/PT.TUN.JKT, 316 K/TUN/2020, 292 K/TUN/2021.

**Tabel 3. Permasalahan dan Contoh Putusan**

No.	PERMASALAHAN	PUTUSAN
1	Wajib atau tidaknya Upaya Administratif.	- 4/G/2019/PTUN.YK - 2/G/2019/PTUN.DPS
2	Bentuk atau format Upaya Administratif.	- 99/G/2020/PTUN-JKT - 12/B/TF/2021/PT.TUN.JKT
3	Implikasi dari keterlambatan pengajuan keberatan.	- 75/G/2020/PTUN.Smg - 76/G/2020/PTUN.SMG - 99/B/ 2021/PT.TUN.SBY - 101/B/2021/PT.TUN.SBY - 316 K/TUN/2020 - 292 K/TUN/2021
4	Peradilan tingkat pertama atau banding yang berwenang atas Upaya	- 7/B/2021/PT.TUN.JKT



No.	PERMASALAHAN	PUTUSAN
	Administratif yang telah diatur secara sektoral.	

Sebelumnya dalam UU PTUN disebutkan bahwa suatu sengketa administratif baru dapat diajukan ke pengadilan apabila ada peraturan dasar yang mengatur Upaya Administratif yang tersedia telah ditempuh bagi keputusan-keputusan yang tersedia Upaya Administratif, namun bagi keputusan-keputusan yang tidak tersedia Upaya Administratif dapat langsung menggugat ke PTUN. Dalam UU Administrasi Pemerintahan diperluas, semua sengketa administrasi pemerintahan sebelum dibawa ke Pengadilan harus terlebih dahulu menempuh Upaya Administratif, berupa keberatan dan banding (*vide* Pasal 75 ayat (2)), sehingga bagi pihak-pihak yang secara total tidak menempuh Upaya Administratif maka tidak mempunyai hak gugat, hanya bagi pihak yang tidak puas setelah menempuh Upaya Administratif dapat mengajukan gugatan.<sup>21</sup>

Pengaturan Upaya Administratif pasca UU Administrasi Pemerintahan menganut asas "*lex specialis derogat lex generalis.*" Artinya bentuk dan tata cara Upaya Administratif yang lama yang sudah ada sebelumnya masih tetap diberlakukan. Sedangkan bagi sengketa-sengketa yang belum diatur Upaya Administratifnya, maka berlaku tata cara upaya administratif yang diatur di UU Nomor 30 Tahun 2014.

Meskipun telah ada Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan UU Nomor 30 Tahun 2014 beserta peraturan perundang-undangan lain yang terkait, namun bukan berarti persoalan-persoalan

---

<sup>21</sup> Hasil Rumusan Sosialisasi (Penyebarluasan) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya administratif Pada Rakerda Sewilayah Hukum Pengadilan Tata Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Surabaya, Garden Palace 4-6 Maret 2019.

hukum yang terkait dengan penegakan dan penyelesaian hukum di bidang administrasi telah teratasi. Perma dan Undang-undang sebagai ketentuan tertulis sulit terhindar dari adanya cacat bawaan (*natural defect*) maupun cacat buatan (*artificial defect*). Guna menuju penyelenggaraan pemerintahan yang diidealkan, jalan panjang terbentang dan perlu diperjuangkan. Hubungan sinergi antara akademisi, pemerintah, dan para hakim masih sangat diperlukan.<sup>22</sup>

*Berangkat dari uraian tersebut, paling tidak ada dua alasan yang menjadikan penelitian ini perlu untuk dilaksanakan: Pertama, merumuskan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif agar dalam penyelesaiannya efektif tidak butuh waktu yang lama. Kedua, mengusulkan konstruksi yang ideal Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Pengadilan Administrasi.*

Upaya Administratif yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan membawa perubahan secara fundamental dan paradigmatik dalam sistem peradilan administrasi. Perubahan-perubahan itu meliputi tahapan Upaya Administratif, model beracara, bentuk pengujian, sanksi administrasi dan lembaga penguji pasca tahapan Upaya Administratif. Perubahan-perubahan itu untuk lebih mendorong penyelesaian Upaya Administratif sebagai poros utama penyelesaian sengketa administratif sebelum masuk pada pengujian di peradilan tata usaha negara.<sup>23</sup>

Politik hukum UU Administrasi Pemerintahan memposisikan Upaya Administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan (non yudisial) sebagai

---

<sup>22</sup> Ridwan, Dosen Fakultas Hukum UII “Komentar Singkat atas Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif,” 2019.

<sup>23</sup> Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: PT. Alumni, 2016), hlm. 416.



upaya pertama (*primum remedium*), sedangkan penyelesaian sengketa di Pengadilan (yudisial) adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*).

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, dalam penelitian ini akan diangkat permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks Peradilan Administrasi di Indonesia saat ini?
2. Bagaimana konstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan administrasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini sendiri adalah untuk:

1. Menemukan dan menganalisis pengaturan dan penerapan Upaya Administratif yang berlaku dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.
2. Menganalisis dan menemukan konstruksi ideal Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa administrasi.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoretis maupun praktis sebagai berikut:

- a. Secara Teoretis,
  1. Dari segi teoretis penulis berharap dapat memberikan sumbangan bagi penelitian ilmu hukum khususnya pengembangan ilmu hukum administrasi negara terutama yang terkait dengan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi peneliti sejenis, di masa mendatang.
- b. Secara Praktis.
1. Bagi peneliti, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi para pihak-pihak yang berkepentingan khususnya efektivitas Upaya Administratif yang berlaku dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.
  2. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang apa dan bagaimana pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks sistem peradilan administrasi Di Indonesia.
  3. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan memberi sumbangan pemikiran untuk mengevaluasi konstruksi ideal pengaturan Upaya Administratif dan penerapannya agar ke depan PTUN tidak sekedar berfungsi sebagai lembaga pemutus sengketa semata akan tetapi sekaligus sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam upaya melindungi masyarakat pencari keadilan.

## **E. Teori, Konsep dan Doktrin**

Isu hukum yang telah dipaparkan dalam latar belakang masalah yang kemudian dirumuskan dalam rumusan masalah penelitian ini adalah terkait rekonstruksi bentuk Upaya Administratif yang sesuai dengan prinsip pengadilan yang cepat, sederhana dan berbiaya murah. Penerapan Upaya Administratif sendiri pada hakikatnya merupakan rangkaian yang saling berhubungan antara perilaku masyarakat, struktur institusi pengadilan, dan budaya atau tradisi hukum pemerintahan, untuk

itu peneliti menggunakan teori, konsep dan doktrin yang relevan dengan masalah yang diteliti.

Dari argumentasi diatas kerangka Teori hukum yang penulis gunakan dalam penulisan disertasi ini akan dibedakan menjadi 3 tahapan teori yakni:<sup>24</sup>

1. *Grand Theory*, yaitu teori keseluruhan atau yang secara garis besar menjelaskan suatu permasalahan atau fakta hukum, disebutkan juga teori dasar yang menjadi rujukan maupun penafsiran untuk *middle theory* penulisan disertasi ini menggunakan Teori Pemisahan Kekuasaan.
2. *Middle Theory*, yaitu teori yang lebih fokus dan mendetail dari *grand theory* yang dipakai, teori tengah yang menjelaskan lebih nyata dari *grand theory* sekaligus untuk menghubungkan dengan *applied theory*. Penelitian disertasi ini akan merujuk pada Teori Pengawasan dan Teori Perlindungan Hukum.
3. *Applied Theory*, yaitu teori yang berada di level mikro yang akan diaplikasikan dalam penyusunan teori baru atau konsep baru atau konseptualisasi. Penelitian disertasi ini menggunakan Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Teori Bekerjanya Hukum dan Teori Harmonisasi Hukum.

Berikut penulis jabarkan teori-teori yang dipergunakan dalam disertasi ini sebagai berikut:

### **1. Teori Pemisahan Kekuasaan**

Prinsip dalam penggunaan teori pemisahan kekuasaan dalam penelitian ini adalah Untuk membedakan penyelesaian sengketa administrasi yang dapat dilakukan melalui internal pemerintah (eksekutif), sebagai fungsi pengawasan. Dan

---

<sup>24</sup> Gunarto, *Perkembangan Penelitian Disertasi*, materi kuliah Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, hlm. 6.

sebagai pisau analisis terkait kekuasaan yudikatif yang berwenang menafsirkan isi undang-undang maupun memberi sanksi atas setiap pelanggaran atasnya. Sehingga dapat menyelesaikan permasalahan dalam pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks Peradilan Administrasi serta menjawab gambaran konstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan administrasi di masa mendatang.

Kita pahami bahwa, salah satu unsur dalam negara hukum adalah pemisahan atau pembagian kekuasaan (*machtenscheiding* atau *machtensverdeling*), dalam arti masing-masing Lembaga negara itu dibentuk dengan fungsi dan kekuasaan yang terpisah atau terbagi-bagi secara independent dan tidak saling intervensi.<sup>25</sup>

Awal mula muncul sistem pemisahan kekuasaan bermula dalam pemikiran John Locke dalam bukunya, *Two Treaties in Civil Government* (1690), memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam 3 kekuasaan yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat Undang-Undang;
2. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang, juga pengakuan HAM untuk skill dan pekerjaan terhadap individu;
3. Kekuasaan federatif, yaitu kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Lain hanya dengan Montesquieu (1689-1755) yang kemudian mengembangkan sistem tersebut berdasarkan hasil

---

<sup>25</sup> Ridwan, *Urgensi, Op.cit.*, hlm. 11.



dari pemikir sebelumnya dengan membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dari karakteristik tiga kekuasaan tersebut haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Menurutnya kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), dan kekuasaan yudikatif yang memiliki fungsi mengadili atas pelanggaran dalam perundang-undangan.<sup>26</sup>

C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan tersendiri berkaitan dengan konsep pemisahan kekuasaan, Menurutnya, fungsi dari kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan *Goodnow* mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan dwi praja, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi legislatif, eksekutif dan yudisial.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hlm 19.

<sup>27</sup> Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 29.

## 2. Teori Pengawasan dan Perlindungan Hukum

Prinsip penggunaan teori pengawasan dan perlindungan hukum dalam penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan berkaitan dengan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks Peradilan Administrasi di Indonesia saat ini serta, konstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan administrasi. Teori ini sangatlah penting karena berfungsi untuk menilai dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan.

Dengan demikian keberhasilan yang dicapai perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan sebaliknya setiap kekurangan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya. Fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Berikut penulis argumentasi kedua teori tersebut dibawah ini.

### a. Pengawasan Yudisial

Teori pengawasan sangat erat kaitannya dengan *check balances*, di mana sebagai konsekuensi terjadinya pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan, seperti legislatif, eksekutif dan yudisial, maka mekanisme hubungan di antara cabang-cabang kekuasaan yang terpisah-pisahkan itu perlu diatur menurut prinsip *checks and balances*, sehingga hubungan antara satu lembaga

dengan lembaga yang lain dapat saling mengimbangi dalam kesetaraan dan kederajatan.<sup>28</sup>

Salah satu bentuk pengawasan adalah pengawasan yudisial oleh peradilan administrasi yang melalui mekanisme suatu gugatan oleh orang atau badan hukum perdata. Pada hakikatnya tidak berbeda dengan tugas peradilan pada umumnya yaitu mempertahankan hukum materiil, dalam hal ini hukum administrasi materiil. Penjelasan Undang-undang Peradilan administrasi menyebutnya sebagai sarana penyelesaian sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat. Dari aspek lain disebut juga sebagai sarana pemelihara agar penyelenggaraan pemerintahan oleh aparat pemerintah selalu berdasar dan menurut hukum.

Pengawasan ini dilakukan oleh badan kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang dibedakan dengan pengawasan melalui Upaya Administratif yang oleh Rochmat Soemitro disebut sebagai peradilan semu. Beberapa ciri peradilan administrasi yang pada pokoknya adalah:<sup>29</sup>

1. “Dilaksanakan oleh hakim yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
2. Pengujian terbatas pada aspek “*rechtmatigheid*’ saja.
3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, dan bila perlu menentukan pemberian ganti rugi, tetap membuat putusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama.

---

<sup>28</sup> Jimly Asshidiqqie, *Format Kelembagaan negara dan Pergesaran Kekuasaan Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm 218

<sup>29</sup>*Ibid.*

4. Hanya mempertimbangkan fakta dan keadaan saat pengambilan keputusan.”

Selain ciri dari peradilan administrasi, Adapun ciri-ciri dari badan banding administrasi adalah:

- a) “Diselenggarakan oleh instansi yang hierarkhis lebih tinggi dari pada yang mengambil keputusan pertama atau dibawah pengaruh badan lain;
- b) Pengujian dari kedua aspek ‘*doelmatigheid*’ dan ‘*rechtsmatigheid*’ dari keputusan yang dipersoalkan;
- c) Dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administrasi yang disengketakan.”

#### a. Perlindungan Hukum Oleh PTUN

Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechtsstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.<sup>30</sup> Dengan demikian untuk mengawal rasa keadilan terhadap masyarakat, kehadiran perlindungan hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain.

Prinsip perlindungan hukum ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua dalam penelitian ini, yang bertujuan untuk menilai eksistensi pengaturan dan

---

<sup>30</sup>Ridwan HR, Despan Heryansyah, et.al., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi,” *Jurnal Ius Quia Iustum*, No. 2 vol. 25 Mei 2018, hlm 34.



penerapan Upaya Administratif dalam konteks peradilan administrasi di Indonesia saat ini.

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin. Integrasi terhadap hukum yang ada di dalam masyarakat diperlukan sarana yang tepat guna melindungi hak dan kewajiban. Melalui teori perlindungan hukum dapat dijadikan landasan menganalisis permasalahan dalam disertasi ini. Hukum pada dasarnya difungsikan untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya dan hubungan antara sesama warga masyarakat agar kehidupan dalam masyarakat berjalan dengan tertib dan lancar.<sup>31</sup>

Menurut Hadjon, perlindungan hukum dalam kepustakaan hukum berbahasa Belanda dikenal dengan sebutan "*rechtbescherming van de burgers.*" Ia membagi 2 (dua) macam bentuk perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum:

- a. "Yang bersifat preventif, yaitu perlindungan hukum yang diberikan sebelum terjadinya sengketa, artinya perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa;
- b. Yang bersifat represif, yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, yang muncul apabila terjadi suatu pelanggaran

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bandung:Bina Cipta, 1983), hlm.15.

terhadap norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan.”<sup>32</sup>

Pada praktiknya suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
- b. Jaminan kepastian hukum.
- c. Berkaitan dengan hak-hak warganegara.
- d. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

### **3. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Bekerjanya Hukum**

Prinsip dalam penggunaan teori harmonisasi peraturan perundang-undangan dan efektifitas hukum dalam penelitian ini adalah untuk mengkonstruksikan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan administrasi di masa mendatang. Melalui teori ini penulis akan merekonstruksi kembali Upaya Administratif perspektif *ius constituendum* secara integratif yang menghasilkan 2 (dua) pendekatan yaitu rekonstruksi jangka panjang dan jangka pendek terhadap Upaya Administratif dalam sistem peradilan administrasi. Sedangkan teori efektivitas hukum ini sendiri digunakan penulis untuk menganalisis efektivitas Upaya Administratif yang berlaku dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia dalam merepresentasikan prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan.

---

<sup>32</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan, Op.cit.*, hlm.25.

### a. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Aktualisasi dari harmonisasi hukum adalah melakukan pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, yang bertujuan mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia.<sup>33</sup>

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyalarsan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai suatu tujuan.<sup>34</sup> Teori harmonisasi hukum ini sendiri digunakan penulis untuk membangun konstruksi ideal pengaturan dan penerapan upaya administratif dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia khususnya terhadap beberapa peraturan yang mengatur upaya administratif yang tidak harmonis tidak sesuai/bertentangan.

---

<sup>33</sup> Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012), hlm. 105.

<sup>34</sup> A.A. Oka Mahendra, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, (akses 12 Mei 2022, pukul 18.30 WIB).

## b. Teori Efektifitas Hukum

Soerjono Soekanto dalam bukunya menyebut efektivitas atau tidaknya suatu hukum terbagi menjadi 5 (lima) faktor yaitu:<sup>35</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berbeda dengan Soerjono Soekanto, Achmad Ali<sup>36</sup> mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat berjalan efektif apabila:

1. “Adanya kejelasan rumusan substansi aturan hukum, guna memudahkan pihak yang menjadi target hukum.
2. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Sebab, pada umumnya hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan dibanding hukum yang bersifat mengharuskan (mandatoris).
3. Perlunya sosialisasi yang optimal kepada semua pihak yang menjadi target hukum.
4. Relevansi aturan hukum dengan orang yang menjadi target.

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Saksi* (Bandung: Remaja Karya, 1985) hlm. 7.

<sup>36</sup> *Ibid.*



5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.”

Berdasarkan unsur-unsur yang penulis sebutkan di atas, dapat dikatakan bahwa faktor penunjang dari efektif atau tidaknya pemberlakuan hukum juga bergantung pada hukumnya itu sendiri. Hal ini berkaitan pula dengan sanksi yang diancam dalam suatu undang-undang apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan dalam undang-undang tersebut. Partisipasi pihak yang bersengketa juga turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan suatu hukum.

#### 4. Teori Tidak Bekerjanya Hukum (*Caos Theory*) - Charles Stampford

Prinsip dalam penggunaan teori tidak bekerjanya hukum untuk memberikan argumentasi bahwa banyak ketidakteraturan di dalam hukum yang disebabkan hubungan-hubungan yang terjadi di masyarakat menunjukkan adanya hubungan yang tidak simetris (*asymmetries*), karena bagaimana pun hubungan-hubungan sosial selalu dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak. Benarkah persoalan yang dihadapi ‘hanya’ karena belum ada ketegasan dalam penentuan Upaya Administratif bersifat “wajib” atau “pilihan”, ataukah masih ada masalah lain yang mengiringinya dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara.

Munculnya *Chaos Theory* dalam ilmu hukum dapat saja kita sebut sejak Charles Stampford menulis buku berjudul *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory* pada tahun 1989. Stampford berinvestasi melalui pandangan baru tentang hukum yang

disebut sebagai situasi chaos. Kehadiran Sampford seraya seperti menjungkirbalikkan situasi normal masuk ke dalam hasrat befikir mendobrak dan kritis. Bila saja Sampford melalui teori chaos hanya di pahami sebagai atribut berfikir yang radikal-ekstrem, maka sejatinya kita sekalian cukup gagal memahami pesan subtantif apa yang ingin ditawarkan oleh Sampford.<sup>37</sup>

Sampford mengawali gagasannya dengan membaca ulang apa yang dipikirkan oleh kalangan kaum legal positivis dalam menginterpretasikan hukum. singkatnya, kaum legal positivis memahami hukum sebagai institusi yang logis-rasional, dan demi keperluan itu hukum idealnya bebas nilai, netral, bahkan mesti menganasir dirinya dari sifat-sifat non-yuridis. Ilmuwan hukum seperti ini akan melihat hukum sebagai institusi ilmu yang final/selesai, sebab ilmu hukum di proyeksikan begitu otonom. Sehingga pendidikan hukum akan menjadi fakultas undang-undang yang berhasil memproduksi pemikir rasional, profesional, dan siap pakai dalam sektor produksi. Alhasil, corak anak didik yang dihasilkan dalam cara ber hukum sangat memedulikan kepastian hukum secara matematis.<sup>38</sup>

Menurut Stampford teori hukum tidaklah harus selalu didasarkan pada teori sistem (mengenai) hukum, hal ini disebabkan hubungan-hubungan yang terjadi dalam masyarakat pada dasarnya menunjukkan adanya hubungan yang tidak simetris (*asymmetries*), karena bagaimana pun hubungan-hubungan sosial selalu dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak. Dengan demikian apa yang dipermukaan tampak tertib, teratur, jelas, pasti, sebenarnya penuh denganketidakteraturan.<sup>39</sup>Ketidakteraturan dan ketidakteraturan

---

<sup>37</sup> Faisal, "Menelusuri Teori Chaos Dalam Hukum Melalui Paradigma *Critical theory*", *Jurnal Yusticia*, Vol. 2 Nomor 2 Mei-Agustus 2014, hlm 131

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Charles Stamford, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, 1989, hlm. 103 dan 160

disebabkan hubungan-hubungan dalam masyarakat bertumpu pada hubungan antar kekuatan (*power relation*). Hubungan kekuatan ini tidak tercermin dalam hubungan formal dalam masyarakat. Maka terdapat kesenjangan antara hubungan formal dan hubungan nyata yang didasarkan pada kekuatan. Inilah yang menyebabkan ketidakteraturan itu”.

Stamford mengemukakan bahwa hukum itu bukanlah sebuah bangunan yang penuh dengan keteraturan logis-rasional. Untuk menghadapi realitas yang sedemikian kompleks, maka dunia hukum tidaklah selalu harus dilihat semata-mata sebagai sebuah dunia yang serba tertib dan teratur, melainkan harus pula dilihat dalam keadaan yang tidak beraturan (*kacau/chaos*). Hukum tunduk pada kekuatan-kekuatan sentripetal yang menciptakan institusi yang terorganisir, tetapi pada waktu yang sama juga tunduk pada kekuatan-kekuatan sentrifugal yang menciptakan konflik dan ketidakteraturan (*disorder*). Hal ini terlihat dalam salah satu argumen Sampford, yang menyatakan: *“it is only by turning to theories of legal and social disorder that it is possible to explain the phenomena and fulfill the functions claimed for legal system theory.”*<sup>40</sup>

## F. Metode Penelitian

Fungsi penelitian adalah mencari kebenaran.<sup>41</sup> Kebenaran yang dimaksud adalah kebenaran epistemologis yang mencakup empat teori kebenaran, yakni: teori kebenaran korespondensi, teori kebenaran koherensi, teori kebenaran pragmatis dan teori kebenaran semantik. Mudzakkir dalam kuliahnya lebih memilih kebenaran yang digali dalam penelitian hukum adalah kebenaran

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 148

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi cetakan ke-9, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), hlm. 20.

koherensi.<sup>42</sup> Fungsi penelitian dalam rangka mencari kebenaran koherensi adalah mendapatkan sesuatu yang secara aksiologis merupakan nilai atau ketetapan/aturan sebagai referensi untuk yang ditelaah. Dalam hal demikian, bukan fakta empiris yang diperoleh, melainkan kesesuaian antara sesuatu yang hendak ditelaah dengan nilai atau ketetapan/aturan atau prinsip yang dijadikan referensi. Jika terdapat kesesuaian di antara kedua hal tersebut, itulah yang disebut kebenaran dan apabila sebaliknya, tidak ada kebenaran (*falsity*).<sup>43</sup>

Metode dalam penelitian sendiri diartikan sebagai cara memperoleh dan mengumpulkan data<sup>44</sup> yang difungsikan untuk mencari kebenaran. Sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini terutama untuk menguji dan menganalisis konstruksi hukum dari Upaya Administratif itu sendiri. Penelitian ini sendiri termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif.<sup>45</sup> Melalui penggunaan metode kualitatif ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik objek yang akan diteliti. Ciri khas dari penelitian kualitatif adalah melihat fenomena yang diteliti dalam bentuk apa adanya.

Laporan penelitian disajikan sedemikian rupa dengan pembedaan keterangan yang jelas bersumber dari subjek yang diteliti atau analisis dari peneliti. Jenis penelitian ini juga selalu terbuka kesempatan bagi pembaca untuk mengetahui pernyataan atau pendapat tentang kebijakan hukum maupun hasil analisis

---

<sup>42</sup> Mudzakkir, Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum, Program Pascasarjana pada Universitas Islam Indonesia, Angkatan 17, Tahun 2017.

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 33.

<sup>44</sup> Heddy Shri Ahimsa-Putra, "Paradigma Ilmu Sosial-Budaya: Sebuah Pandangan," Makalah disampaikan Pada Kuliah Umum "Paradigma Penelitian Ilmu-ilmu Humaniora," diselenggarakan oleh Program Studi Linguistik, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Pendidikan Indonesia, di Bandung, 7 Desember 2009, hlm. 11.

<sup>45</sup> Penelitian kualitatif sendiri mempunyai literasi 4 (empat) unsur, yaitu: (1) pengambilan/penentuan sampel secara *purposive*; (2) analisis induktif; (3) *grounded theory*; (4) desain sementara akan berubah sesuai konteksnya. Lihat Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2002), hlm.165-168.

data yang didukung atau dibuktikan dengan argumentasi yang dikemukakan apakah dibuat secara logis dengan metode penelitian yang tepat.

## 1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Pemilihan metode ini, mengingat bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>46</sup>

Serta dengan pengembangan melalui metode Partisipatif (*participatory action research*) merupakan kombinasi antara penelitian (*research*) dengan tindakan (*action*) yang dilakukan secara partisipatif guna meningkatkan aspek kehidupan masyarakat. Berkaitan dengan itu, integrasi dan partisipasi antara sesama peneliti, objek yang diteliti, para pemangku kepentingan (*stakeholders*), dan elemen masyarakat lainnya merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan. Penelitian ini disempurnakan dengan metode penelitian kualitatif,<sup>47</sup> di mana kaitan antara data deskriptif dengan karakteristik tertentu. Menurut Robert C. Borg,<sup>48</sup> metode penelitian kualitatif adalah “sebagai prosedur penarikan yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata dari orang-orang atau perilaku yang dapat diamati,” atau oleh Benyamin Crabtree dan Wiliam L, Muller dikatakan, bahwa “isi yang paling istimewa dari data kualitatif adalah berupa kata-kata, tingkah laku, tindakan-tindakan, merupakan data praktis yang dapat

---

<sup>46</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm.35

<sup>47</sup> Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 1999), hlm. 2-9.

<sup>48</sup> Robert C. Borg. *Participant Observation in Organization Setting*, (New York, Syracuse University Press, 1972), hlm. 5.

disajikan.”<sup>49</sup> Atas dasar pengertian ini, maka penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang tidak mengadakan perhitungan dengan menggunakan angka-angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran dengan kata-kata atau temuan-temuan, serta mengutamakan mutu atau kualitas dari data, dan bukan kuantitas.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan sejarah (*historical approach*), Pendekatan politik (*political approach*), Pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

### a. Pendekatan Perundang-Undang (statute approach)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) biasanya di gunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktek penyimpangan baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya dilapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.

### b. Pendekatan Sejarah (*historical approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan melacak dan meneliti sejarah dari pengaturan dan penerapan Upaya

---

<sup>49</sup> Benyamin F Crabtree & Wiliam L, Muller, *Doing Qualitative Research: Research Method for Primary Care. Vol.3.*,(Newbury Park London, Sage publikation, 1992), hlm. 233.

Administratif dalam konteks sistem peradilan administrasi di Indonesia. Tujuan dari pendekatan sejarah adalah agar lebih memahami perubahan perkembangan filosofi sengketa yang timbul di bidang administrasi. Dengan demikian, tujuan pendekatan sejarah dalam penulisan disertasi ini adalah agar penulis memahami lebih dalam filosofi dan dinamika proses penyelesaian upaya administrasi dalam peradilan administrasi yang telah dibangun atas dasar falsafah negara Pancasila yang berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat dan kepentingan umum sehingga tercipta keseimbangan keselarasan dan kerukungan antara pemerintah dan rakyat.

c. Pendekatan Politik (*political approach*)

Pendekatan politik dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah dan memahami persoalan yang terjadi terhadap pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks sistem peradilan administrasi di Indonesia.

Pendapat lain di kemukakan oleh Thomas Carothers<sup>50</sup>, yang menyebut

*political approach* adalah

*“ The political approach proceeds from a relatively narrow conceptions of democracy. Focused above all, on elections and political liberties and a view of democratization as a proses of political struggle work to gain the upper hand in society over nondemocrats. It directs aid at core political proceses and institutions, especially elections, political*

---

<sup>50</sup> Thomas Carothers, *Democracy Assistance: Political VS Developmental?*, *Jurnal of Democracy*, Vol. 20 Nomor 1, January 2009, hlm 5

*parties and political processes and institutions, especially elections, political parties and politically oriented civil society groups often at inportane conjunctural moment and with the hope of catalyc effects”.*

Pendapat diatas, menyebutkan bahwa pendekatan secara politik yang dilakukan guna berkontribusi kepada pembangunan sosial dan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa jika keadaan demokrasi suatu negara telah baik, maka secara tidak langsung juga telah membantu memajukan keadaan sosial dan ekonomi suatu bangsa. Dalam pendekatan politik, esensi peradilan administrasi dalam mewujudkan Negara hukum mendorong pemerintah untuk membentuk sistem hukum dibidang peradilan administrasi, melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang merupakan fondasi bagi pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara. Secara prinsip, suatu negara diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia warga negaranya.

d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Penggunaan pendekatan komparatif, bertujuan untuk menjawab persoalan hukum berkaitan dengan perbandingan hukum di suatu negara dengan negara lain. pendekatan ini bersifat filosofis di mana perbandingan hukum ini meruapakan suatu studi atau kajian



perkembangan mengenai konsepsi intelektual yang ada di balik institusi/lembaga hukum yang pokok dari satu atau beberapa sistem hukum asing.<sup>51</sup>

Pendekatan komparatif dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu "*macro-comparative law*" dan "*micro comparative*". Dalam perbandingan makro, lebih fokus pada masalah-masalah atau tema-tema besar/luas seperti sistematika dan pengklasifikasian sistem hukum. sedangkan dalam pendekatan mikro berkaitan dengan aturan hukum kasus-kasus dan lembaga-lembaga yang bersifat khusus/actual. Sehingga jika mengacu pada 2 (dua) Jenis pendekatan diatas, dalam disertasi ini, penulis menggunakan perbandingan bersifat mirko yaitu dengan melihat perbandingan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif di Belanda, Jerman dan Prancis.

### 3. Subjek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini dipilih berdasarkan kompetensi penguasaan permasalahan, memiliki data, dan bersedia memberikan informasi lengkap dan akurat. Subjek yang bertindak sebagai sumber data dan informasi tentunya harus memenuhi syarat, yakni memiliki informasi yang relevan dan memadai yang terkait dengan penelitian. Penelitian kualitatif sendiri pada dasarnya tidak mempersoalkan jumlah subyek melainkan bergantung dari tepat tidaknya pemilihan subyek dan kompleksitas dari fenomena yang diteliti. Subyek penelitian ini ditentukan dengan teknik *snowball sampling*, yakni proses penentuan subyek berdasarkan subyek sebelumnya tanpa menentukan jumlahnya secara pasti dengan menggali informasi terkait informasi yang diperlukan. Pencarian subyek penelitian

---

<sup>51</sup> Barda Nawawi Arief. "*Perbandingan Hukum Pidana*". Jakarta: Raja Grafindo. 2014, hlm 4

akan dihentikan setelah informasi penelitian dianggap sudah memadai. Subyek dalam penelitian ini sendiri adalah:

2. Supandi, (Ketua Kamar TUN/Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI);
3. Yodi Martono Wahyunadi, (Hakim Agung Kamar TUN pada Mahkamah Agung RI);
4. Dani Elpah (Hakim Tinggi PT.TUN Jakarta);
5. Umar Dani (Hakim pada PTUN Serang);
6. Teguh Satya Bhakti (Hakim Yustisial MA.RI dan Praktisi Hukum Administrasi);
7. Teguh Widjinarko, Deputy Bidang SDM Aparatur kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; dan
8. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. (Ahli Hukum Administrasi, Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta).

#### **4. Objek Penelitian**

Objek penelitian dalam disertasi ini berkaitan dengan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks sistem peradilan administrasi di Indonesia, yang di dalamnya terbagi menjadi dua bagian yaitu pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks Peradilan Administrasi di Indonesia saat ini, kemudian gagasan konstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di Peradilan Administras. Untuk itu penalaran yang digunakan dalam penelitian ini adalah penalaran induksi (pendekatan kasus atau *case approach*) sekaligus deduksi (bahwa asas yang diperoleh secara induksi selanjutnya dapat digunakan untuk mengembangkan pemikiran deduksi untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat dipakai untuk proses induksi selanjutnya).

## 5. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis, sehingga dalam penelitian hukum normatif juga tidak dikenal istilah data, tetapi menggunakan istilah bahan hukum (*source of law*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### a. Sumber Bahan Primer

yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari dari norma-norma hukum atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak terkodisifikasikan, yurisprudensi dan bahan hukum yang lain yang masih berlaku sebagai bahan hukum positif, misalnya:

- 1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 2) Perma Nomor 6 Tahun 2018
- 3) Putusan Perkara Nomor: 4/G/2019/PTUN.YK,
- 4) Putusan Perkara 75/G/2020/PTUN.Smg,
- 5) Putusan Perkara 76/G/2020/PTUN.SMG,
- 6) Putusan Perkara 52/G/2020/PTUN.BDG,
- 7) Putusan Perkara 336/B/2020/PT.TUN.JKT,
- 8) Putusan Perkara 99/G/2020/PTUN-JKT,
- 9) Putusan Perkara 101/B/2021/PT.TUN.SBY,
- 10) Putusan Perkara 12/B/TF/2021/PT.TUN.JKT,
- 11) Putusan Perkara 316 K/TUN/2020,
- 12) Putusan Perkara 292 K/TUN/2021.
- 13) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020

- 14) Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Perma Nomor 6 Tahun 2018
- 15) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan
- 16) *General Administrative Law Act* (selanjutnya GALA).

**b. Bahan Hukum Sekunder**

yaitu bahan hukum yang bisa menjelaskan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian dari hasil karya-karya kalangan hukum, misalnya Disertasi, Tesis, Putusan-Putusan Pengadilan, makalah-makalah, artikel-artikel, majalah atau surat kabar, jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier menurut Soejono Soekanto adalah bahan hukum berupa kamus, ensiklopedia, bibliografi, indeks kumulatif dan leksion.<sup>52</sup> Bahan tersier ini menggunakan:

- 1) *Black's Law Dictionary*.
- 2) *Dictionary of Law*.
- 3) Kamus Hukum dan Kamus Lengkap Bahasa Indonesia serta kamus-kamus yang relevan yang dapat memberikan kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan hukum sekunder.

---

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1990. hlm 14-15.



## 6. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui observasi,<sup>53</sup> interview,<sup>54</sup> interpretasi dokumen (teks) dan material, serta *personal experiences*. Sesuai dengan jenis penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*. Peneliti adalah instrumen utama (*key instrument*)<sup>55</sup> dalam pengumpulan data. *In depth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan dengan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi memiliki kendala dalam mengelaborasi pertanyaan tersebut.

Penelitian ini juga dilengkapi dengan *library research* tentang teori-teori yang mendukung analisis permasalahan yang diajukan maupun hukum positif berupa UU PTUN, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Administrasi Pemerintahan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan proses Upaya Administratif. Pendapat para ahli di bidang hukum (terutama hukum ketatanegaraan, hukum administrasi, filsafat hukum, sosiologi hukum, *law and society*) dan bidang lain juga akan menjadi rujukan untuk mendukung data empirik yang diperoleh.

---

<sup>53</sup> Jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi terfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi. Lihat Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hlm. 80.

<sup>54</sup> "Interview is perhaps the most common social science research method. Interview can generate life and oral histories, narrative and information about current experiences and opinions." Lihat Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective and Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004, hlm.120.

<sup>55</sup> Lihat Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hlm. 9. Dikatakan sebagai instrumen utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif (*participant observer*), artinya ia menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan objek yang dikajinya. Lihat Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm. 21-32.

## 7. Metode Analisis Data

Data primer yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis data tipe Strauss dan J. Corbin,<sup>56</sup> yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan. Selama proses penelitian peneliti menggunakan analisis interaktif dengan membuat catatan-catatan yang terdiri atas deskripsi dan refleksi data.<sup>57</sup> Selanjutnya peneliti akan melakukan klasifikasi data melalui proses agar memperoleh data yang *valid* dan *reliable* untuk selanjutnya dikonstruksi dan dianalisis secara induktif<sup>58</sup> kualitatif guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

---

<sup>56</sup> A. Strauss and J. Corbin, Busir, *Qualitatif Research: Grounded Theory Procedure and Tecniques*, (London: Sage Publication, 1990), hlm. 19.

<sup>57</sup> HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, (Surakarta: Universitas Negeri Sebelasmaret Press, 1990), hlm. 11.

<sup>58</sup> Induksi ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapat ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengalaman atas hal-hal atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum. Lihat Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 57.

## BAB II

# ANALISIS DAN PEMBAHASAN PENGATURAN DAN PENERAPAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM KONTEKS SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

### A. Upaya Administratif dan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara

#### 1. Sistem Peradilan Tata Usaha Negara

Mengutip dari andangan tersebut diperkuat oleh Johnson<sup>59</sup> dan Ludwig Von Bertalanffy<sup>60</sup>:

*A system is an organized or complex whole: an assemblage or combination of things or parts forming a complex or unitary whole, and "Systems are complexes of elements standing in interaction. A system is a complex of interacting elements. Systems are complexes of elements in interactions, to which certain laws can be applied".* (Sistem adalah keseluruhan yang terorganisir atau kompleks: kumpulan atau kombinasi dari hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk keseluruhan yang kompleks atau kesatuan, dan “Sistem merupakan kompleks dari elemen-elemen yang berdiri dalam interaksi. Sistem adalah kompleks elemen yang berinteraksi. Sistem adalah kompleks elemen dalam interaksi, di mana hukum tertentu dapat diterapkan”).

Berkaitan dengan sistem Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu akses keadilan yang melayani manusia, tentunya

---

<sup>59</sup> Johnson, Richard A; Kast, Fremon E [and] Rosenzweig, James E. *The theory and management of systems.*[s.l] :McGraw-Hill. 1973, hlm 5.

<sup>60</sup> Ludwig Von. Bertalanffy, *General system theory*, New York: Braziler, dalam Winardi, *Pengantar Teori Sistem dan Analisis Sistem*, 1980, hlm 129.

bukan sekadar mesin hukum yang dibentuk oleh ketentuan hukum normatif saja. Lembaga peradilan merupakan satu institusi, yang nampak sebagai suatu organisasi, yang mempunyai sifat *interdependensi* dengan banyak faktor kehidupan hukum dan sosial. Peradilan merupakan kesatuan dari konsep-konsep serta elemen, meliputi budaya hukumnya, norma-normanya, serta gerak pelaksanaan dari lembaga peradilan itu sendiri, maupun faktor-faktor sosial lainnya.<sup>61</sup>

PTUN sebagai suatu lembaga yang lahir pada masa perkembangan sistem hukum moderen, telah dikembangkan berdasarkan kebutuhan sistem hukum modern, yang terdiri proses-proses formal. Proses-proses formal ini (bersama-sama dengan proses informal), di antaranya adalah birokrasi, administrasi, transformasi, maupun sub-sub sistem yang membentuk suatu aturan sebagai *core* dalam hukum.<sup>62</sup> tentunya guna menunjang serta memenuhi kebutuhan sistem PTUN itu sendiri, diperlukan adanya instrumen maupun prosedur, untuk menjamin keberlangsungan sistem peradilan itu sendiri. Untuk itu, sistem peradilan melakukan proses-proses penyaringan, pembatasan, sanksi-sanksi serta proses-proses penanganan perkara, yang pada intinya berusaha mengamankan mekanisme sistem yang ada.<sup>63</sup>

Peradilan Administrasi baru terwujud setelah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merdeka. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman, Pasal 6 ayat (1) menyebutnya dengan istilah Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, berbunyi:

---

<sup>61</sup> Yos Johan Utama, "Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa," Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, Kamis 4 February 2010.

<sup>62</sup> Philipe Nonet dan Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: HuMa, 2003), hlm. 35.

<sup>63</sup> Yos Johan Utama, *Op.cit.* hlm 7



“Jika dengan undang-undang atau berdasar atas undang-undang tidak ditetapkan badan-badan kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam soal Tata Usaha Pemerintahan, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung dalam tingkatan kedua memeriksa dan memutus perkara-perkara itu.”<sup>64</sup>

Sistem yang dianut oleh peradilan akan berpengaruh terhadap efektivitas badan peradilan, untuk itu peradilan sebagai sebuah sistem amat penting untuk mengukur keberhasilan dan kegagalannya. Bagir Manan menyatakan sistem peradilan diartikan *pertama*, segala sesuatu berkenaan dengan penyelenggaraan pengadilan yang mencakup kelembagaan, sumber daya, tata cara, prasarana dan sarana. *Kedua*, sistem peradilan diartikan sebagai proses mengadili (memeriksa dan memutus perkara).<sup>65</sup>

Peradilan tata usaha negara sebagai suatu lembaga yang lahir pada masa perkembangan sistem hukum modern, telah dikembangkan berdasarkan kebutuhan sistem hukum modern, yang terdiri proses-proses formal. Proses-proses formal ini (bersama-sama dengan proses informal), diantaranya adalah birokrasi, administrasi, transformasi, maupun sub-sub sistem, membentuk jalinan prosedur yang merupakan jantung dari hukum. Keberadaan subsistem dalam PTUN ini meliputi banyak hal di antaranya:

- a. Sub Sistem penerimaan perkara.
- b. Sub Sistem penanganan perkara dan tata cara persidangan.

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 8

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (suatu pencarian)* Yogyakarta, FH UII Press, 2005, hlm. 14.

- c. Sub sistem Pembuktian dan pengambilan putusan.
- d. Sub Sistem Pelaksanaan Putusan.<sup>66</sup>

Sub sistem tersebut, secara sinergis membentuk satu jalinan sistem PTUN, di mana antara sub-sistem tersebut harus bersifat integratif, dan tidak boleh bersifat kontradiktif satu dengan lainnya. Sifat integratif ini, didukung dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan akhir, dari sistem itu sendiri, yaitu berhasil memproses perkara yang masuk dan menghasilkan produk putusan sesuai norma yang dianut oleh sistem.

Ada sejumlah fitur sistem yang dapat mempengaruhi analisis sebuah sistem terhadap komponen-komponen subsistemnya, dan juga menetapkan bagaimana subsistem ini berinteraksi satu sama lain dengan lingkungan luar.<sup>67</sup> Nicolas Hendry<sup>68</sup> menyatakan bahwa: “Sebuah sistem adalah suatu keberadaan di mana suatu hal berkaitan dengan hal lainnya.” Dengan gambaran lain, sistem terdiri dari banyak komponen yang bekerja sama untuk tujuan bersama, dan pendekatan sistem adalah suatu cara berpikir mengenai komponen-komponen ini dan hubungan diantara mereka semata.

PTUN sebagai suatu akses keadilan yang melayani manusia, tentunya bukan sekadar mesin hukum yang dibentuk oleh ketentuan hukum normatif saja. Lembaga peradilan merupakan satu institusi, yang nampak sebagai suatu organisasi, yang mempunyai sifat *interdependensi* dengan banyak faktor kehidupan hukum dan sosial. Peradilan merupakan kesatuan

---

<sup>66</sup> Yos Johan Utama, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2010), hlm. 6.

<sup>67</sup> Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah (sebuah pendekatan sistem)*, (Mizan, 2014), hlm. 65.

<sup>68</sup> Nicolas Henry, *Public Administration and Public affairs*, diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1998), hlm. 180.

dari konsep-konsep serta elemen, meliputi budaya hukumnya, norma-normanya, serta gerak pelaksanaan dari lembaga peradilan itu sendiri, maupun faktor-faktor sosial lainnya.<sup>69</sup>

Sistem peradilan yang birokratik, dimaknai dengan pencari keadilan diminta menyesuaikan diri dengan mesin hukum peradilan. Akibatnya paradigma peradilan yang seharusnya sebagai “pelayan atau abdi dari masyarakat hukum,” untuk mendapatkan keadilan hukum, justru memposisikan sebagai “tuan atau majikan dari masyarakat hukum,” pencari keadilan harus tunduk dan mengikuti sistem peradilan yang ada. Padahal seharusnya apapun yang dilakukan oleh sistem hukum, tidak dapat mengabaikan kedudukan manusia, yang berada di pusat sistem. Prinsip utama peradilan, harus didasarkan kepada prinsip hukum, yang berperan melayani manusia, sehingga seharusnya hukum untuk manusia bukanlah sebaiknya.<sup>70</sup>

Sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, yang memisahkan fungsi eksekutif dan yudikatif. Pada masa reformasi telah dilakukan dua kali perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman, yakni pada tahun 2004 dengan dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 2004, dan lebih lanjut pada tahun 2009 dikeluarkan UU No. 51 Tahun 2009. Perubahan tersebut lebih pada sistem manajemen pengadilan di lingkungan PERATUN. Sehingga, dalam bidang pembinaan, baik pembinaan teknis peradilan maupun pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan sejak tahun 2004 mulai dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu Mahkamah Agung atau dengan sistem satu atap.

---

<sup>69</sup> Yos Johan Utama, “Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa,” Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, Kamis 4 February 2010.

<sup>70</sup> Satjipto Rahardjo, “Manusia dalam Hukum Di Indonesia, Dalam Sisi Lain Hukum Indonesia,” *Kompas*, Jakarta, 2004, hlm 34.

PTUN di Indonesia terpisah dari peradilan umum tetapi sama-sama berpuncak ke Mahkamah Agung, sebagaimana terlihat dalam rumusan Pasal 24 UUD 1945, yang kaidahnya sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menetapkan: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal 20 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menetapkan: "Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18."

Dari rumusan pasal-pasal di atas berikut gambar struktur Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia:<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Umar Dani, "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang



**Gambar 1. Struktur Peradilan Administrasi di Indonesia**

Dari hasil struktur peradilan administrasi di atas, sistem PTUN di Indonesia merupakan kasus yang menarik, tidak mengikuti sepenuhnya sistem PTUN di negara-negara *civil law* yang memiliki dua set peradilan (*duality of jurisdiction*) seperti negara Prancis dan negara-negara yang menganut sistem *civil law* pada umumnya.

Menurut konsep *duality of jurisdiction*. Peradilan administrasi merupakan lembaga tersendiri dan tidak berada di bawah Mahkamah Agung, dengan prinsip bahwa ada pemisahan kekuasaan secara tegas antara eksekutif dan yudikatif, sehingga yudikatif dilarang untuk ikut campur urusan eksekutif dalam menjalankan tugasnya sehingga posisi peradilan administrasi bukan lembaga di bawah Mahkamah Agung, tetapi berpuncak kepada eksekutif atau setidaknya lembaga hukum sendiri.

---

Struktur dan Karakteristiknya," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 3, November 2018.

Struktur peradilan administrasi di Indonesia lebih mengarah kepada konsep *unity of jurisdiction* sebagaimana diterapkan di negara-negara sistem *common law* yang tidak mengenal eksistensi peradilan administrasi secara mandiri, sengketa tata usaha negara diadili oleh pengadilan umum yang berpuncak kepada Mahkamah Agung.

Berkaca pada struktur sistem peradilan administrasi di Indonesia, Yodi Martono Wahyunadi berpendapat bukan berarti PTUN Indonesia menganut sistem *common law* karena dalam pelaksanaan fungsinya PTUN lebih cenderung pada konsep *civil law* yang memposisikan Pejabat Pemerintahan tidak sejajar dihadapan pengadilan.<sup>72</sup> Dalam pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986, PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009, dimaksud adalah sengketa antara warga masyarakat dengan pejabat pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian. Inti dari fungsi peradilan administrasi adalah lembaga yang disediakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga masyarakat dalam bidang hukum publik.

Konsekuensi logis sebagai lembaga di bawah Mahkamah Agung, peradilan administrasi di Indonesia selain terikat dengan prinsip-prinsip khusus peradilan administrasi, juga tunduk pada prinsip-prinsip peradilan pada umumnya. Karena kedudukannya sebagai lembaga yudisial murni sehingga peradilan administrasi tidak diberi fungsi penasihat seperti peradilan administrasi di Prancis.

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 419.



Prinsip khusus peradilan administrasi misalnya:

- a. “Prinsip praduga *rechtmatige (vermodens van rechtmatige/Presumptio Justea Causa)*. Bahwa setiap KTUN harus dianggap sah (*rechtmatige*) sampai ada pembatalan oleh pengadilan, gugatan tidak menunda KTUN, pembatalan KTUN bersifat *Ex-tunc/Vernietigbaar*, dan tidak menganut *veiligheidsclausule/spontane vernietiging*.
- b. Prinsip pembuktian bebas (*Vrij bewijs*) hakim bebas membebaskan pembuktian kepada para pihak yang dianggap kompeten menghadirkan bukti yang dibutuhkan.
- c. Prinsip keaktifan hakim (*actieve rechter*). Prinsip ini untuk mengimbangi kedudukan para pihak yang tidak seimbang, di mana posisi Tergugat Badan/Pejabat TUN) dipandang lebih kuat daripada posisi Penggugat (orang/badan hukum perdata); dan
- d. Prinsip *erga omnes*. Prinsip *erga omnes* dalam sengketa tata usaha negara maksudnya adalah bahwa pejabat pemerintahan dalam membuat suatu keputusan sudah mempertimbangkan semua kepentingan masyarakat (kepentingan umum) sehingga walaupun keputusan bersifat kongkret, individual dan final, untuk itu apabila keputusan ini dipermasalahkan di PTUN maka putusan PTUN nantinya bersifat *erga omnes* berlaku untuk semua orang.”<sup>73</sup>

Berdasarkan proses bekerjanya peradilan administrasi dalam menjalankan fungsi yudisial murni, maka terikat dengan prinsip-prinsip peradilan terutama prinsip pengujian *rechtmatigheid* dan larangan menguji *doelmatigheid*. Dalam konteks ini hakim peradilan administrasi tidak

---

<sup>73</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar, Op.cit.*, hlm.412

mengkonsentrasikan penilaiannya terhadap isi atau maksud dari keputusan tetapi yang menjadi fokus penilaian adalah bagaimana proses pengambilan keputusan, hal ini menjadi tantangan besar dari keadilan yang ingin dicapai oleh warga masyarakat. Di beberapa kasus justru pertentangan ini memunculkan pandangan bahwa pengadilan tidak akan bisa menyelesaikan masalah yang substansial karena tidak meninjau segi kemanfaatan, kemudian telah ditarik garis pemisah antara manfaat keputusan dan legalitasnya. Selain pembatasan *rechmatigheid* pengujian yudisial juga terikat prinsip pengujian *ex tunc* yaitu aturan prinsip-prinsip klasik yang menyatakan bahwa PTUN melakukan suatu penilaian atas dasar fakta-fakta dan keadaan-keadaan yang diperoleh pada waktu keputusan yang disengketakan dikeluarkan,<sup>74</sup> dan dilarang menilai sesuatu yang terjadi setelah keputusan diterbitkan (penilaian *ex nunc*).

Pada akhirnya, sistem PTUN meskipun mempunyai sifat *integratif*, namun hal itu tidak berarti sistem tersebut tidak terpengaruh, dengan lingkungan sosial politik yang menjadi *platform* di mana peradilan itu beroperasi. Sistem peradilan yang baik, dituntut untuk mampu mensinergikan antara sistem yang ada padanya, dengan lingkungan sosial politik yang hidup di sekitarnya. Sebaliknya sistem peradilan, yang bertentangan atau tidak selaras dengan kehidupan sosial politik, tentu mendorong sistem tersebut menjadi tidak berfungsi dengan baik (*malfunction*). Bab ini penulis akan mendeskripsikan secara komperhensif bagaimana sejarah, hingga sistem dari PTUN dalam proses penyelesaian sengketa.

---

<sup>74</sup> Sander Jansen, *Toward an Adjustment of The Trias Politica*, Dalam F. Stroink dan E. van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, (Oxford: Intersentia Antwerpen, 2005), hlm. 9.

## 2. Sistem Peradilan Sebagai Rangkaian Penyelesaian Sengketa

Proses penyelesaian sengketa di pengadilan, bisa jadi bertentangan dengan tujuan dari sistem peradilan itu sendiri. Kesalahan atau kegagalan sistem dalam mencapai tujuan yang mengakibatkan berbedanya luaran tujuan sistem peradilan dapat terjadi karena struktur yang ada di dalam sistem, sesungguhnya tidak mampu mendukung pencapaian luaran yang selarasa dengan tujuan sistem. Sebagai contoh, tidak mungkin tercapai suatu luaran peradilan yang sesuai dengan tujuan peradilan (untuk memberikan keadilan sejati bagi pencari keadilan), jika ternyata sistem peradilan yang ada hanya menggunakan pandangan hukum normatif belaka.<sup>75</sup>

Pada sisi yang sama, sangat mungkin kegagalan pencapaian tujuan terjadi karena adanya peran serta pelaku yang merusak, atau tidak menepati sistem yang dijalkannya. Sistem peradilan yang tidak dibangun, untuk menghindari kemungkinan adanya suap-manyuap (di kalangan pencari keadilan dengan hakim), apabila suap menyuap itu benar-benar terjadi, luaran putusan yang muncul pastilah tidak sesuai dengan tujuan dari peradilan. Dalam hal ini sistem memiliki peran penting dalam menjaga marwah pengadilan sebagai tempat mencari keadilan.

Pandangan Guy Beneviste dalam menjelaskan terjaganya suatu sistem sistem peradilan, setidaknya membutuhkan apa yang disebut dengan kontrol sistem. Kontrol sistem tersebut bisa dilakukan menggunakan proses-proses yang ada dalam sistem, tetapi dapat pula dilakukan dengan adanya pengorganisasian pelaku-pelaku dalam sistem. Hal tersebut perlu dilakukan agar dapat terciptanya kondisi yang stabil atas sistem tersebut (serta mampu menolak segala pengaruh yang dapat mengganggu

---

<sup>75</sup> *Ibid*

kenerja sistem secara keseluruhan), dana tidak dapat menggoyahkan keutuhan dari sistem itu sendiri.<sup>76</sup>

Pengadilan sebagai suatu sistem, dalam tataran tertentu, dapat diartikan juga mempunyai sifat ekuifinalitas. Ekuifinalitas dapat diartikan suatu keadaan akhir/final suatu sistem, biar dicapai dari berbagai keadaan awal yang bermacam-macam. Pengertian lebih luas dari 'ekuifinalitas', artinya bahwa tujuan sistem dapat dilakukan melalau beberapa cara yang lain. Penulis coba ilustrasikan di dalam kasus sebagai bahan mentah yang diajukan oleh pencari keadilan, dapat diselesaikan dalam peradilan yang bersifat standar, meskipun hakim bebas untuk menentukan cara penyelesaian, tetapi tetaplah ada garis utama mekanisme peradilan yang tidak bisa ditentang, karenanya ekuifinalitas dalam peradilan yang bersifat terbatas.

Ekuifinalitas ini akan menemui wujud yang lebih bebas, terutama pada peradilan perdata dengan keseluruhan perkara diserap peradilan perdata untuk diproses. Dalam PTUN ekuifinalitas menjadi terbatas, karena sejak dari awal bahan yang dapat diserap telah disarang sedemikian rupa. Akibatnya cara atau proses mencapai tujuan sistem cenderung tidak fleksibel. Perkara di PTUN sebelum dapat diproses untuk diperiksa dan diputuskan, harus melalau satu proses pemeriksaan administratif. Pemeriksaan ini kemudian akan memisahkan dan mengeluarkan perkara yang tidak sesuai dengan kriteria perkara yang tidak dapat diterima dalam sistem PTUN. Artinya bahwa bekerjanya suatu sistem dalam proses penyelesaian sengketa ranah PTUN tidak terlepas dari proses transformasi yang dilakukan sistem. Proses transformasi tersebut akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu sistem dari awal hingga mencapai tujuan yang diharapkan.

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm 101



### 3. Urgensi dan Kompetensi PUTN

Kedudukan yuridis Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen secara tegas di atur secara khusus dalam Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945. Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) secara tegas dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah.<sup>77</sup> Karena potensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum

Secara umum dalam hukum acara dikenal adanya kewenangan (kompetensi) suatu badan peradilan yang memeriksa dan mengadili suatu perkara.<sup>78</sup> Kompetensi secara terminologi memiliki arti kewenangan mengadili suatu perkara yang terdiri dari tahapan penerimaan, pemeriksaan, pemutusan perkara. Kompetensi peradilan dalam keilmuan hukum dikenal dengan 2 (dua) jenis kompetensi yakni kompetensi relatif dan kompetensi absolut.<sup>79</sup> Kewenangan kompetensi berfungsi untuk memeriksa dan mengadili suatu sengketa menurut objek yang disengketakan, sedangkan kompetensi relatif merupakan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai

---

<sup>77</sup> Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah. Karena potensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum. Ketentuan mengenai hukum materil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>78</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. 2011, hlm 239

<sup>79</sup> Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 5, Nomor 1, Maret 2016, hlm 137.

dengan wilayah hukumnya.<sup>80</sup> Secara sederhana, penulis menyederhanakan kompetensi absolut peradilan selalu berhubungan dengan objek perkara dan kompetensi relatif peradilan selalau berhubungan dengan subjek perkara. Lebih lanjut penulis mendeskripsiskannya kedua kekompetensi tersebut sebagai berikut:

a. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut memiliki kewenangan peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.

b. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

Pengaturan kompetensi relatif peradilan tata usaha negara terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 54:

Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menyatakan:

- (1) "Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

---

<sup>80</sup> Aloysius Eka Kurnis, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur Tentang Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah", *Jurnal Reclwinding*, Vol. 9 Nomor 3, Desember 2020, hlm 398



- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.”

#### 4. Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara

Fungsi pengadilan tata usaha negara saling terkait hal ini sesuai dengan isi Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 serta tujuan pembentukannya yaitu memberi perlindungan hukum kepada rakyat pencari keadilan, yang dirugikan akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usahan negara. Dari sisi pengawasan memiliki makna mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif).<sup>81</sup>

##### a. Fungsi Pengawasan (*Toezicht*)

Pengawasan erat kaitannya dengan konsep *check and balances* yaitu konsep yang lahir dari ajaran pemisahan kekuasaan. Sistem *check and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan tertentu dalam hubungan antar lembaga. Pada praktiknya, suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.<sup>82</sup> Mengutip pendapat Henry Fayol, Muchsan<sup>83</sup> menjelaskan bahwa:

“Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan

---

<sup>81</sup> Derita Prapti Rahayu, “Pengawasan Preventid Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Refomasi”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 Nomor 3 Tahun 20015, hlm 450.

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 109-110.

<sup>83</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Liberti, 1992), hlm. 37.

tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.”

Sedangkan Muchsan mengatakan secara skematis pengawasan dapat dibedakan dalam dua jenis, yakni (1) pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, dan (2) pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administrative.<sup>84</sup> Sedangkan SF. Marbun mengatakan ada berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, antara lain dengan *constitutional control* (kontrol konstitusional), *political control* (kontrol politik), *judicial and legal control* (kontrol yudisial dan hukum), *technical control* (kontrol teknis), *social control* (kontrol sosial) dan *administratif control* (kontrol administrasi).<sup>85</sup>

Dipandang dari cara pengawasannya, pengawasan dibedakan kepada “pengawasan unilateral” (*unilateral control*) dan “pengawasan refleksi” (*reflexive control*). (1) Pengawasan unilateral (*unilateral control*) adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas.<sup>86</sup> (2) Pengawasan refleksif (*reflexive control*), adalah pengawasan yang penyelesaian dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.<sup>87</sup> Tujuan dan

---

<sup>84</sup> Muchsan, *Op.cit.*, hlm. 39 lihat juga Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara* (HTUN), Cetakan I, (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2005), hlm. 46.

<sup>85</sup> SF. Marbun, *Op. Cit*, hlm. 85.

<sup>86</sup> M.L.M. Hertogh, *Consequenties van Controle: De bestuurlijke Doonwerking van het Oondeel van de Administrative Rechter en de Nationale Ombudsman*, (Den Haag: Vuga, 1997), hlm. 283.

<sup>87</sup> *Ibid.*, hml. 282.



manfaat penggunaan pengawasan sendiri adalah untuk menilai dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan yang dibuat dan dilaksanakan.

Berdasarkan karakteristiknya, pengawasan terbagi menjadi 4 empat bentuk kekuatan pengawasan peradilan administrasi sebagai berikut:<sup>88</sup>

- a) Pengawasan Reaktif
- b) Pengawasan Independen
- c) Pengawasan Terbatas
- d) Pengawasan Segi Hukum dan Kebijakan.

#### **b. Fungsi Perlindungan Hukum (*rechtsbescherming*)**

Menurut Ridwan HR tiga alasan utama mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum? Yaitu: *pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung kepada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah. Konsekuensi tersebut memberikan upaya perlindungan warga negara dan badan hukum perdata di dalam memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah

---

<sup>88</sup> Irfan Fachrudin, *Op.cit*, hlm 251

yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.<sup>89</sup>

Keadilan dalam hal ini keadilan substantif berkaitan dengan hukum materil, sedang keadilan prosedural berkaitan dengan hukum formil atau hukum acara, yakni bagaimana menegakkan atau menjalankan hukum materil itu. Semua ini adalah abstrak, pada dataran filsafat dan teori. Apa yang adil dalam norma, belum tentu adil dalam pelaksanaannya. Baik keadilan substantif dan keadilan prosedural mengalami masalah yang sama pada dataran pelaksanaan. Murujuk pandangan Yusril mengatakan bahwa:

“Keadilan substantif dan keadilan prosedural haruslah berjalan paralel. Apalagi jika hal ini dikaitkan dengan negara, yang mempunyai otoritas untuk menegakkan hukum materil, yang pelaksanaannya dilakukan menurut hukum prosedural tertentu. Tanpa hukum prosedural (antara lain, siapa yang berwenang dan bagaimana cara melaksanakannya, apa batas-batasnya) maka negara tidak ada artinya.”<sup>90</sup>

## B. Tujuan Umum Upaya Administratif

### 1. Pengertian Upaya Administratif

Upaya Administratif merupakan suatu proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Admnistrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan atau Tindakan yang merugikan. Dalam konteks penyelesaian sengketa penjelasan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1985 yang telah diubah menjadi Undang-undang No. 51 Tahun 2009 dijabarkan mengenai Upaya Administratif menjelaskan bahwa :

---

<sup>89</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi, Op.cit.*, hlm 292.

<sup>90</sup> *Ibid.*



- (1) “Berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh Upaya Administratif.”

Sedangkan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014, Upaya Administratif didefinisikan sebagai, “proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat di keluarkannya keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.” Pengertian tersebut yang diadopsi dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018.

Pengujian dalam Upaya Administratif berbeda dengan di Pengadilan TUN. Dalam Upaya Administratif diperiksa secara lengkap dari segi penerapan hukumnya serta dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus.<sup>91</sup> Pengadilan TUN fokus pada penerapan hukum sebagaimana ditentukan, maka memeriksa apakah keputusan TUN diterbitkan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta apakah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Menurut Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1985 Upaya Administratif dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri, terdiri atas: a) banding administratif; dan b) keberatan. Banding administratif dilakukan ketika penyelesaian harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan. Contohnya untuk keberatan, penyelesaian Keputusan

---

<sup>91</sup> *Ibid*

TUN dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut.

## 2. Sejarah Penerapan Upaya Administratif

Eksistensi Upaya Administratif telah dikenal sejak lama dan telah memperoleh tempat serta pengakuan dalam tata hukum Indonesia jauh sebelum UU No. 5 Tahun 1986 memberikan tempat secara yuridis-formal sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi. Contohnya antara lain adalah Komisi Duane, Badan Sensor Film berdasarkan Film Ordonasi 1940 jo. No. 1 PNPS 1964 jo SK Menteri Penerangan Negara berdasarkan UU No. 49 PNPS Tahun 1960 jo SK MENPEN No. 25/Kep-MENPEN/1971, dan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berdasarkan UU Prp Tahun 1960.<sup>92</sup>

Keberadaan upaya administratif tidak terlepas dari gagasan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di mana fungsi dari pembentukannya adalah menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya dan pembentukan lembaga tersebut bertujuan mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*maladministrasi*) ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*). Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam peraturan perundang-undangan yang khusus yakni, Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang PTUN yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang No.9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan Undang Undang No.51 tahun 2009 dirasa sudah memenuhi syarat untuk menjadikan lembaga PTUN yang

---

<sup>92</sup> Gugun El Guyanie, "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, *Jurnal Staatrech Hukum Kenegaraa dan politik Islam*. Vol. 1 Nomor 2 Desember 2021, hlm 145



profesional guna menjalankan fungsinya melalui kontrol yudisialnya.

Selain aturan perundangan diatas sejarah penerapan Upaya Administratif, juga tertuang dalam Berdasarkan SEMA Nomor 2 Tahun 1991. Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 angka IV.1 huruf a dan b membagi kewenangan mengadili atas sengketa TUN pasca Upaya Administratif, yaitu:

- (1) “Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya Upaya Administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
- (2) Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya Upaya Administratif berupa surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.”

Pembagian kewenangan mengadili atas sengketa TUN pasca upaya administrative tersebut menunjukkan, SEMA Nomor 2 Tahun 1991 terbaca telah melakukan penafsiran atas pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1985, di mana tidak semua sengketa TUN pasca Upaya Administratif harus diajukan ke Pengadilan Tinggi TUN. Jika bentuk Upaya Administratifnya adalah Keberatan maka gugatannya diajukan ke Pengadilan TUN, sedangkan jika bentuk Upaya Administratifnya adalah Banding Administratif, maka gugatannya diajukan ke Pengadilan Tinggi TUN.

## C. Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Prancis Jerman, dan Belanda

### 1. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Prancis

Proses beracara di PTUN Prancis secara prinsip tidak didasarkan atas suatu hukum acara yang dikodifikasikan dalam suatu kitab undang-undang hukum acara, demikian juga hukum materiil yang diterapkan tidak didasarkan atas Hukum Administrasi Negara yang dikodifikasikan. Hal tersebut berimplikasi terhadap kuatnya peranan dan pengaruh yurisprudensi dalam sistem PTUN di Prancis.

Secara umum, terdapat dua macam sifat gugatan yang diajukan ke PTUN Prancis, yaitu: a) gugatan pembatalan (*recours en excès de pouvoir*); dan b) gugatan kompensasi ganti rugi (*recours en plein contentieux*). Gugatan pembatalan adalah gugatan yang dimaksudkan untuk memohonkan pembatalan suatu keputusan administrasi. Kewenangan pembatalan merupakan bentuk klasik dari perwujudan pengadilan sebagai penjaga asas legalitas, di mana keputusan administrasi pemerintahana yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus dibatalkan untuk menjaga ketertiban dan konsistensi tatanan hukum. Sedangkan gugatan ganti rugi adalah gugatan yang di samping memohon pembatalan atas suatu produk keputusan administrasi juga menuntut pembayaran ganti rugi pada pemerintah atas tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian. Pembayaran ganti rugi (kompensasi) merupakan penerapan model *subjectif recours* dimaksudkan bukan dalam kerangka menjaga produk hukum namun lebih kepada bagaimana Pengadilan melindungi hak-hak individual masyarakat.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Enrico Simanjuntak, *Pengantar Studi Perbandingan Peradilan Administrasi di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 34, mengutip Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Metayer dan Lamprini Xenou, "Administrative Law in France," dalam René Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law, Administrative Law of the European Union, Its Member States*



Berdasarkan yurisprudensi *Counsel d'Etat*, terdapat dua kompetensi utama otoritas administrasi terkait *recours administratif préalable*, yaitu: a) untuk membatalkan keputusan (*annuler*) dan juga dapat menggantinya dengan keputusan baru; dan b) mengubah keputusan. Hal ini penting karena *recours administratif préalable* tidak diatur dalam perundang-undangan, maka prosedur dan kompetensi antar badan pemerintahan mungkin terdapat perbedaan.

Untuk menggunakan haknya dalam melakukan Upaya Administratif, seseorang juga harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain:

- i) *Objection letter* atau surat keberatan, harus diajukan pada badan pemerintahan/otoritas administrasi dalam batas waktu umum yaitu dua bulan sejak pengumuman keputusan dari badan pemerintahan tersebut.
- ii) Surat keberatan harus meminta pembatalan atau perubahan keputusan, bukan hanya untuk meminta penjelasan atau informasi saja.
- iii) Secara umum, surat keberatan harus diajukan pada badan publik yang berkompeten, meskipun pada tahun 2000 jika salah dalam mengajukan, pengajuan tersebut dapat dialihkan pada badan yang berkompeten.
- iv) Surat pengajuan harus ditujukan terhadap keputusan administrasi yang sifatnya dapat diproses dalam prosedur Upaya Administratif.
- v) Keberatan harus dibuat dalam bentuk tertulis untuk memudahkan verifikasi identitas penggugat. Artinya,

---

*and the United States, Fourth Edition*, (Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2018), hlm.33, dan F Srtroink dan E. can der Linden (eds), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005), hlm. 153.

meski dapat diajukan dalam bentuk fax atau surat elektronik, serta terdapat permintaan untuk mempermudah pengajuan menggunakan model komunikasi elektronik, informasi identitas harus jelas dan diberikan saat melakukan pengajuan tersebut.

- vi) Surat keberatan dapat diajukan oleh seseorang secara langsung atau kuasa hukumnya.

Jika mencermati kedua sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Prancis dan Indonesia terlihat bahwa dengan sifat aktif-pasif sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Prancis melalui kewenangan penasihat dan pengujian KTUN dari *Conseil d'etat* pengawasan terhadap pemerintah di Prancis memiliki karakter preventif dan represif. Fungsi penasihat yang dilaksanakan oleh *Conseil d'etat* tersebut bisa mencegah terjadinya tindakan hukum tata usaha negara pemerintah di Prancis agar tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jika dibandingkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dilakukan amandemen atas UUD 1945, dapat dianalogikan dengan fungsi Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang secara teoretis juga memiliki atribusi fungsi penasihat tersebut.

## **2. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Jerman**

Jerman adalah negara federasi, kewenangan pemerintah dibagi antara Federasi (Bund) dan negara bagian (Länder). Konstitusi sangat membatasi kewenangan Federasi, di mana Pasal 87f Grundgesetz mengatribusikan kewenangan pada Federasi dalam urusan: keuangan tingkat federal, hubungan luar negeri, transportasi, kereta api, saluran air, layanan pos, dan telekomunikasi, serta pertahanan nasional. Selain dari bidang yang secara eksplisit diatribusikan akan menjadi kewenangan



negara bagian. Pembatasan tersebut terutama dalam hal kewenangan administrasi, maka badan yang paling berkompeten dalam bidang administrasi adalah negara bagian.

Terdapat beberapa pilihan yang dapat dilakukan oleh seseorang ketika seseorang merasa tidak setuju dengan tindakan atau kelalaian administrasi. Seorang warga negara biasanya berkewajiban untuk mengajukan keberatan terhadap administrasi tersebut sebelum dia dapat meminta bantuan pengadilan, tetapi ada sejumlah pengecualian untuk aturan ini (Pasal 68 VwGO). Agar upaya *Anfechtungsklage* dan *Verpflichtungsklage* dapat diterima, juga disyaratkan bahwa, sebelumnya perlu dilakukan proses upaya-upaya administratif pendahuluan (*Widerspruchsverfahren*). Proses ini ditentukan berdasarkan Pasal 68 VwGO, yang mengakibatkan kewajiban proses upaya administratif pendahuluan dalam kasus upaya *Anfechtungsklage* ditujukan terhadap suatu tindakan administratif positif dan dalam kasus upaya *Verpflichtungsklage* ditujukan terhadap suatu tindakan administratif, dapat ditolak (*holding a rejection*).<sup>94</sup>

Upaya *Widerspruchsverfahren* ditentukan secara khusus untuk menawarkan kepada badan atau pejabat administrasi pemerintahan kesempatan untuk menilai atau menguji ulang keputusannya sendiri (*Selbskontrolle*), sebelum sengketa diajukan ke pengadilan. Suatu proses upaya administratif pendahuluan juga memiliki keuntungan yaitu mengurangi penumpukan perkara di pengadilan.<sup>95</sup> Kategori pengecualian pertama adalah

---

<sup>94</sup> Dalam kasus yang menggunakan upaya *Verpflichtungsklage*, ditujukan pada suatu penundaan (*a delayed*)*Verwaltungakt* (*Unterlassungsklage*), persyaratan untuk melakukan *Widerspruchsverfahren* tidak diajukan. Lebih lengkap mengenai *Widerspruchsverfahren* lihat: F. Hufen, *supra* note 12, hlm. 69 dan seterusnya dan W.R. Schenke, *supra* note 12, hlm.198 dan seterusnya.

<sup>95</sup> Dalam kasus yang menggunakan upaya *Verpflichtungsklage*, ditujukan pada suatu penundaan (*a delayed*)*Verwaltungakt* (*Unterlassungsklage*), persyaratan untuk melakukan *Widerspruchsverfahren* tidak diajukan. Lebih lengkap mengenai *Widerspruchsverfahren* lihat:

yang ditemukan dalam undang-undang. *Kedua*, ketika seseorang ingin membawa *Untätigkeitsklage*, yang merupakan tindakan di hadapan pengadilan tata usaha negara tentang kegagalan administrasi untuk menanggapi permohonan, dia tidak perlu mengajukan keberatan terhadap administrasi. *Ketiga*, seseorang dapat langsung ke pengadilan ketika keluhannya adalah tentang keputusan yang tertinggi dari otoritas administratif *Bund* atau *Länder*. *Keempat*, tidak perlu mengajukan keberatan jika Anda tidak setuju dengan hasil suatu prosedur, sedangkan sebelumnya Anda tidak mengajukan keberatan atas keputusan awal karena Anda setuju dengan keputusan awal. Akhirnya, keputusan yang diambil setelah proses administrasi formal dikeluarkan dari kewajiban untuk mengajukan keberatan sebelum diajukan ke pengadilan.

Prosedur ini memiliki tiga tujuan, antara lain:

- 1) kontrol mandiri oleh administrasi;
- 2) mengurangi beban kerja PTUN;
- 3) memberikan jalan yang murah dan cepat dalam menyelenggarakan perlindungan hukum bagi warga masyarakat.

Keuntungan lain bagi masyarakat adalah karena jumlah *Widerspruchbehörde* yang lebih banyak dibanding pengadilan, serta dalam prosedur ini akan diperiksa dari semua aspek dari keputusan, di mana pengadilan tidak. Dalam memeriksa, *Widerspruchbehörde* tidak terikat pada argumentasi maupun bukti dari penggugat, melainkan berdasarkan diskresinya sendiri dengan mempertimbangkan argumentasi dan bukti yang dirasa relevan. Jika masih keberatan dengan hasil dari

---

F. Hufen, *supra* note 12, hlm. 69 dan seterusnya dan W.R. Schenke, *supra* note 12, hlm.198 dan seterusnya.



*Widerspruchbehörde*, warga masyarakat dapat melanjutkan ke PTUN.

Catatan kritis terkait upaya administratif di Jerman yang dibahas oleh Hermann Pünder.<sup>96</sup> Menurutnya, di semua negara yang menganut gagasan bahwa administrasi publik terikat oleh aturan hukum dan membutuhkan legitimasi oleh rakyat, ada perdebatan yang sedang berlangsung tentang pentingnya prosedur administrasi. Di satu sisi, perlunya prosedur administrasi dan keunggulannya diakui secara luas. Prosedur administratif dapat memberikan pemulihan pra-yudisial yang efektif kepada pihak-pihak yang terlibat; berkontribusi pada legitimasi demokratis dari keputusan lembaga; dan memfasilitasi pengumpulan informasi administrasi.

### **3. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif di Belanda**

Terkait perkara yang masuk sebelum memasuki Peradilan Administrasi (*administratieve rechtspraak*), dalam sistem peradilan administrasi Belanda perkara tersebut diselesaikan terlebih dahulu melalui Upaya Administratif (*administratief beroep*). Upaya Administratif yang ditempuh yaitu pengajuan keberatan kepada instansi pemerintah yang lebih tinggi dan merupakan satu eselon atasan, yang masih ada pada kesatuan administrasi yang sama. Sedangkan administrasi *rechtspraak* merupakan suatu cara mengajukan tuntutan melalui pengadilan (*gewone rechter*) atau kepada suatu badan khusus yang ditunjuk oleh undang-undang.

Pada prinsipnya kepada tiap instansi pemerintah (jawatan) dapat diberikan wewenang untuk memeriksa pengajuan upaya banding atau pemeriksaan kembali yang ditempuh melalui prosedur "*administratief beroep*." Di dalam kenyataannya dan praktik sehari-hari dapat dijumpai adanya beraneka macam

---

<sup>96</sup>Hermann Pünder, *op. cit.*

instansi yang dibebani tugas memeriksa suatu administrasi *beroep*.

Pengadilan tingkat pertama umum memiliki divisi untuk kasus administratif.<sup>97</sup> Proses keberatan umumnya wajib. Mereka adalah mekanisme banding administratif ditujukan kepada otoritas yang mengambil keputusan awal. Sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara di Belanda dibuat dua tingkatan yaitu penyelesaian pada level *administrative review* dan level *judicial review*. Sebelum ke pengadilan ada kewajiban untuk melakukan *administrative review* di internal pemerintahan sebagai prasyarat untuk banding ke peradilan distrik, pada saat pengujian di *administrative review* ini mereka bebas untuk melakukan pengujian baik dari segi *rechtmatigheid* maupun *doelmatigheid*, juga tidak terikat pada prinsip pengujian *ex tunc* bahkan dapat menguji kebijakan.<sup>98</sup>

Administrasi *rechtspraak* merupakan suatu cara mengajukan tuntutan melalui pengadilan (*gewone rechter*) atau kepada suatu badan khusus yang ditunjuk oleh undang-undang Keberatan atas keputusan atau tindakan organ pemerintah di Belanda dapat melalui empat jalur, yaitu:<sup>99</sup> hakim biasa (*de gewone rechter*) yang bertindak selaku hakim administrasi; peradilan administrasi khusus, atau hakim administrasi khusus (*gespecialiseerde administratieve rechter*); *Administratieve beroep* (*administratieve beroepsinstanties*); dan Ombudsman (*de Nationale Ombudsman*).

Secara ringkas, Belanda telah memiliki Undang-Undang Hukum Administrasi Umum (*General Administrative Law Act* 'GALA' atau *Algemene wet bestuursrecht* 'AWB') sejak tahun 1994. GALA ini berisi aturan-aturan untuk pesanan yang dibuat

---

<sup>97</sup> World Bank, *op.cit.*

<sup>98</sup> Umar Dani, *op. cit.*

<sup>99</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi, op.cit.*, hlm. 232 - 233.



oleh otoritas administratif dan yang menciptakan hak untuk mengajukan banding atas pengadilan administrasi. GALA juga mengatur mengenai pengambilan keputusan administratif awal dan penegakan hukum administratif untuk semua otoritas administratif di Belanda. Berkaitan dengan pelaksanaan Upaya Administratif, sebelum dapat mengajukan perkara ke pengadilan tata usaha negara, harus mengikuti sidang keberatan. Setelah proses sidang keberatan selesai, dapat dilanjutkan dengan sidang di pengadilan administratif.

Melalui pendekatan perbandingan hukum dalam perspektif studi komparatif. Pada Bab ini telah dipaparkan bagaimana pengaturan dan penerapan Upaya Administratif yang ada di tiga negara yaitu Belanda, Jerman, dan Prancis. Dalam penelitian ini, pengetahuan mengenai praktik hukum administrasi di ketiga negara tersebut perlu diketahui agar dapat diadopsi di Indonesia demi penegakan hukum yang lebih efektif. Kendati demikian, tentu saja untuk mengadopsi beberapa hal yang penting itu perlu melihat dengan jeli karakteristik sosial masyarakat, budaya, dan sistem politik di Indonesia supaya terjadi harmonisasi dan tidak justru menimbulkan persoalan baru dalam praktik hukum.

Belanda telah memiliki Undang-Undang Hukum Administrasi Umum (*General Administrative Law Act 'GALA'* atau *Algemene wet bestuursrecht 'AWB'*) sejak tahun 1994. GALA ini berisi aturan-aturan untuk pesanan yang dibuat oleh otoritas administratif dan yang menciptakan hak untuk mengajukan banding atas pengadilan administrasi. GALA juga mengatur mengenai pengambilan keputusan administratif awal dan penegakan hukum administratif untuk semua otoritas administratif di Belanda. Berkaitan dengan pelaksanaan Upaya Administratif, sebelum dapat mengajukan perkara ke pengadilan tata usaha negara, harus mengikuti sidang keberatan. Setelah

proses sidang keberatan selesai, dapat dilanjutkan dengan sidang di pengadilan administratif.

Berdasarkan kajian yang dilakukan, sistem hukum Jerman tampak menganut paham rezim administratif dengan sistem hukum yang tertata rapi secara hierarkis. Dalam arti adanya Peradilan Administrasi yang secara tegas dan prinsipil terpisah dari Peradilan Umum, sebagaimana ditemukan juga di Prancis. Kedudukan peradilan administrasi di Jerman memiliki posisi yang kuat dan mampu dirasakan sebagai pelindung hak-hak rakyat terhadap pemerintah. Berkaitan dengan pelaksanaan Upaya Administratif, terdapat beberapa prosedur umum. Prosedur pertama adalah yang disebut dengan sidang prajudisial (*prejudicial proceedings*).

Berbeda halnya dengan sistem hukum di Prancis dalam menerapkan atau melaksanakan Upaya Administratif. Ketika warga masyarakat tidak puas dengan keputusan administratif, dia memiliki tiga cara berbeda. Cara pertama adalah mengajukan keberatan terhadap keputusan administratif kepada otoritas administratif. Kedua, mengajukan keberatan terhadap putusan tata usaha negara tersebut kepada pengadilan tata usaha negara. Cara ketiga adalah dengan menyelesaikan masalahnya di luar sistem peradilan tata usaha negara dan otoritas administratif dengan menggunakan alternatif penyelesaian sengketa lainnya yang mungkin.

Dari hasil perbandingan hukum tersebut peneliti bermaksud untuk mengambil beberapa hal yang sekiranya dapat diadopsi oleh sistem hukum di Indonesia. *Pertama*, Indonesia dapat mengadopsi bagaimana sistem hukum Belanda memiliki GALA dan melakukan ribuan amandemen yang tersebar di ratusan undang-undang agar sejalan dengan ketentuan GALA. Langkah ini penting dilakukan agar ada keseragaman atau konsistensi bagi setiap pihak yang berkepentingan, terlebih bagi



hakim dalam mengambil putusan di pengadilan. *Kedua*, belajar dari sistem hukum yang berlaku di Jerman, analisis yang telah dilakukan menekankan bahwa rasionalisme di sana sangat memengaruhi bagaimana sistem pemerintahan berjalan, termasuk sistem hukumnya. Kepatuhan terhadap akal budi ini patut untuk diadopsi di Indonesia, mengingat ada begitu banyak kepentingan di luar hukum yang rentan mengintervensi penegakan hukum itu sendiri.

*Ketiga*, terdapat satu hal penting yang dapat diadopsi dari sistem hukum di Prancis. Berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya terlihat bahwa pengawasan terhadap pemerintah di Prancis memiliki karakter preventif dan represif. Artinya ada fungsi penasihat yang dilakukan *Conseil d'etat* yang bertujuan untuk mencegah terjadinya tindakan hukum tata usaha negara pemerintah Prancis agar tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Indonesia melalui Upaya Administratif dengan semangat untuk menyelesaikan sengketa di internal pemerintahan terlebih dahulu sebelum meminta bantuan pengadilan tata usaha negara. Namun demikian mengingat berbagai peraturan yang memayungi pelaksanaan Upaya Administratif ini mengandung masalah dan terbukti mengundang multitafsir di kalangan penegak hukum sendiri, maka penegakan Upaya Administratif dapat dikatakan belum efektif. Maka berbagai hal yang telah dipaparkan tadi, perlu dilakukan baik rekonstruksi jangka panjang maupun jangka pendek memang mendesak untuk dilakukan secara integratif sehingga menjadi sejalan dan seragam.

Dari hasil perbandingan sistem hukum administrasi diberbagai negara diatas maka, penulis simpulkan mekanisme ini dalam melakukan perubahan tersebut Indonesia bisa mengadopsi praktik Upaya Administratif yang telah dilakukan

oleh negara-negara lain yang dalam hal ini adalah Belanda, Jerman, dan Prancis. Konteks sosial, politik, dan budaya yang ada di ketiga negara tersebut memang jauh berbeda dengan Indonesia, tetapi ketiga negara tersebut terbukti memberi ruang yang luas dalam pelaksanaan Upaya Administratif sebelum dibawa kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga terkait perbandingan hukum ini Indonesia dapat mengadopsi beberapa pengaturan dan pelaksanaan Upaya Administratif pada ketiga negara tersebut.

#### **D. Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif dalam Konteks Peradilan Administrasi di Indonesia**

##### **1. Dinamika Upaya Administratif**

Pada dasarnya keberhasilan membangun sistem Upaya Administratif yang sinergis dengan proses litigasi di peradilan tidak bisa dilepaskan dari pembenahan keseluruhan kerangka aturan hukum (*legal framework*) Upaya Administratif. Pada tataran legislasi maupun regulasi lain perlu dibangun harmonisasi hukum secara sistemik. Banyaknya tumpang tindih aturan maupun antar aturan sektoral yang tidak selaras, masih menjadi kendala dalam penguatan sarana Upaya Administratif, di samping masih lemahnya komitmen aparatur pemerintahan sendiri untuk menanggapi secara responsif dan substantif setiap keberatan/banding administrasi yang diajukan kepada mereka. Dalam praktik di lapangan, sering ditemukan suatu tuntutan atau keluhan warga masyarakat yang ditanggapi secara ala kadarnya atau justru dидiamkan, bahkan beberapa diantaranya sengaja dialihkan langsung ke badan peradilan tanpa melewati prosedur Upaya Administratif. Banyak faktor kompleks di balik permasalahan ini.

Selain berkorelasi langsung dengan isu-isu *administrative justice*, keseriusan penanganan keluhan atau tuntutan masyarakat



kepada pemerintah melalui pranata Upaya Administratif sesungguhnya sangat berkaitan dengan isu hak asasi manusia (HAM), di mana secara konstitusional telah ditentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28I ayat (4) UUD 1945). Sementara itu, bagi semua *stakeholder* lain yang terkait, pemberdayaan Upaya Administratif sebelum upaya litigasi di peradilan merupakan satu simpul penting kesadaran ber hukum Pancasila, atau tepatnya sebagai penanda kontekstualisasi simbolik pengayoman negara hukum Pancasila guna mencapai tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud konstitusi.<sup>100</sup>

Keberadaan peradilan administrasi yang diusahakan oleh Pemerintah, karena dalam masyarakat yang ber-Pancasila berlaku sifat kekeluargaan yang erat, sehingga sebelum suatu sengketa diselesaikan melalui badan pengadilan,<sup>101</sup> maka terlebih dahulu dilakukan Upaya Administratif oleh para pihak untuk diselesaikan.

Menurut Yos Johan Utama, Keutamaan dalam Upaya Administratif, yaitu:<sup>102</sup>

- 1) Dilaksanakan oleh pejabat /intansi internal yang menerbitkan keputusan yang disengkatan atau atasan pejabat dang menerbitkan keputusan itu sendiri atau lembaga khusus yang didirikan untuk menanganinya

---

<sup>100</sup> Enrico Simanjuntak (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta), wawancara oleh peneliti.

<sup>101</sup> Adriaan Bedner, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions," dalam *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, September 2013, hlm. 260.

<sup>102</sup> Narasumber, Disampaikan Pada Acara "Bimbingan Teknis Bagi Para Ketua PTUN dan PTUN Se-Indonesia," Bandung, tanggal 3-5 November 2021.

- 2) Pemeriksaan bersifat komprehensif atau menyeluruh serta luwes tidak hanya sisi hukumnya tetapi juga sisi non hukum
- 3) Bisa mengungkap lebih dalam latar belakang social dari suatu kasus sengketa
- 4) Bersifat kekeluargaan sehingga keputusan dimungkinkan mengandung kebijaksanaan dari pejabat
- 5) Waktu penyelesaian dan tahapan bisa lebih singkat
- 6) Kerahasiaan para pihak lebih terjamin
- 7) Bisa menguji kebijakan.

## 2. Pengaturan Kewenangan Peradilan Tata uasa Negara (PTUN/PTTUN) Pasca Upaya Adminitratif

Pengaturan Upaya Administratif ini mengalami perjalanan yang cukup dinamis, dinamika perkembangan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks peradilan administrasi di Indonesia secara garis besar terdiri dari dua fase, yaitu: *Fase pertama*, Upaya Administratif diatur pada Pasal 48 jo 51 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 dan *fase kedua*, Upaya Administratif diatur pada Pasal 75-78 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>103</sup> Namun secara spesifik terdapat fase lainnya, yaitu fase Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Pasca Upaya administratif (Perma Nomor 6 Tahun 2018) dan fase Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan melanggar Hukum oleh Badan/Pejabat

---

<sup>103</sup> Dr. Riawan Tjandra (Ahli Hukum Administrasi, Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta), wawancara oleh penulis, tanggal 12 Juli 2020.

Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) (Perma Nomor 2 Tahun 2019) serta dinamika pengaturan Upaya administratif.

#### a. Pengaturan Upaya Administratif Berdasarkan Undang-undang PTUN

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jis* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sudah dikenal adanya penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif.<sup>104</sup> Artinya sebelum kehadiran UU PTUN, Upaya Administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi, orang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap keputusan yang dijatuhkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebelum mengajukan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan atau atasan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Bentuk Upaya Administratif tersebut sesuai dengan asas negara hukum Pancasila, yakni gotong rotong yang mendahulukan musyawarah dan kerukunan. UU PTUN Pasal 48 jo Pasal 51 ayat 3 dan 4 mengatur mengenai Upaya Administratif sebagai berikut:

##### Pasal 48

- 1) 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 batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.

---

<sup>104</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2009), hlm. 108-109.

- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh Upaya Administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Pasal 48 ayat (1) dan (2) tersebut setidaknya memberikan beberapa gambaran umum terkait Upaya Administratif, yakni sebagai berikut:

- a. Upaya Administratif sebagai penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang sudah ada tetap dipertahankan bahkan kini terbuka kemungkinan untuk mengajukan lebih lanjut ke pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.
- b. Dengan dipergunakannya kalimat “sengketa Tata Usaha Negara tertentu” maka penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Upaya Administratif tidak berlaku untuk semua sengketa Tata Usaha Negara, tetapi hanya sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif saja.
- c. Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang tersedia Upaya Administratif, jika seluruh Upaya Administratif tersebut telah digunakan dan mendapat keputusan.<sup>105</sup>

#### **b. Pengaturan Upaya Administratif Melalui Undang-undang Administratif Peraturan**

Setelah dikeluarkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), peradilan administrasi

---

<sup>105</sup> R. Wiyono, *Op.cit.*, hlm. 108.



mengalami perubahan secara fundamental, khususnya dalam konteks kompetensi yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>106</sup> Apabila ditelusuri lebih jauh sesungguhnya konsep dasar perubahan atau pergeseran paradigma tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan terkait perluasan kompetensi peradilan administrasi.

Perubahan dimaksud dapat dilihat dalam Naskah Akademis dan RUU Administrasi Pemerintahan yang menunjukkan bahwa beberapa bentuk perluasan kompetensi Peradilan Administrasi yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan utama, yaitu:

- a. Untuk memperkuat ruang lingkup sengketa yang dapat diadili pada Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Untuk memberikan akses seluas-luasnya bagi warga masyarakat dalam mencapai keadilan.
- c. Untuk memperkuat fungsi kontrol yuridis eksternal dari masyarakat terhadap aparatur pemerintahan agar tidak mudah menjadi objek dari penyalahgunaan kekuasaan aparatur pemerintahan (setiap tindakan aparatur pemerintahan dapat dikontrol), dan
- d. Untuk memperkuat prinsip kehati-hatian sekaligus sisi responsif aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi administrasi pemerintahan.<sup>107</sup>

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menjadikan UU Administrasi Pemerintahan berkarakter hukum formil di

---

<sup>106</sup> Firzhal Arzhi Jiwantara, et.al. "The Extension of Absolute Competence of State Administrative Court after the Enactment of Act Number 30 of 2014 on Government Administration in Indonesia," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, Volume 21, Issue 2, 2018, hlm. 3.

<sup>107</sup> Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 15-21.

samping hukum materiil, walaupun dalam Penjelasan Ketentuan Umum pada paragraf kelima, disebutkan bahwa:

“Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga masyarakat, maka undang-undang ini memungkinkan warga masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap keputusan dan/atau tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.”

### **c. Pengaturan Upaya Administratif Melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018**

Pengaturan Upaya Administratif melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018 dilatarbelakangi oleh alasan bahwa ketentuan mengenai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif tidak diatur secara terperinci, sehingga sesuai ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum terkait dengan penyelesaian upaya administratif Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan untuk keperluan tersebut.

Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perma Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwa:

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif; dan



- (2) Pengadilan memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menurut ketentuan hukum acara yang berlaku di Pengadilan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perma Nomor 6 Tahun 2018 memberikan implikasi hukum bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara tidak lagi berwenang untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara gugatan penggugat, sebagaimana norma yang ditentukan dalam dalam pasal 75, 76, 77 dan 78 UU Administrasi Pemerintahan, sebelum penggugat melakukan Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perma Nomor 6 Tahun 2018.

Ketentuan tentang Upaya Administratif tersebut bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu menempuh Upaya Administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Bahwa setelah menempuh (*exhausted*) Upaya Administratif namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada PTUN. Apabila ketentuan norma yang berlaku seperti tersebut di atas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Jo Perma Nomor 6 Tahun 2018, yang bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN, maka jelas Pengadilan Tata Usaha Negara tidak lagi berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan yang diajukan pihak penggugat sebelum ditempuhnya Upaya Administratif.

Pasal 3 Perma Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwa:

- 1) Pengadilan dalam memeriksa memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut.
- 2) Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur Upaya Administratif. Pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Pengaturan pasal 3 Perma Nomor 6 Tahun 2018 memberikan implikasi bahwa Mahkamah Agung mengakui dan mendorong sektoral untuk mengatur secara khusus tentang upaya administratif dalam peraturan dasar instansi masing-masing, apabila peraturan dasarnya telah mengatur upaya administratif secara khusus maka Pengadilan akan menggunakan peraturan dasarnya untuk menilai upaya administratif yang dilakukan dan justru bukan dengan UU Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian apabila ada perbedaan pengaturan Upaya Administratif antara UU Administrasi Pemerintahan misalkan dengan Peraturan Lembaga dalam hal ini Mahkamah Agung berpandangan untuk mendahulukan Peraturan dasar yang mengatur Upaya Administratif secara sektoral walau hanya dengan level Peraturan Lembaga.

Perma Nomor 6 Tahun 2018 dimaksudkan untuk memperinci peraturan Tentang Upaya Administratif, dalam beberapa hal dapat membantu pelaksanaan di peradilan namun di beberapa hal menimbulkan beberapa isu hukum, yaitu:

1. Mengimperatifkan makna dapat dalam UU Administrasi Pemerintahan, sehingga yang semula secara pemaknaan



- kata 'dapat' menjadi wajib. Sehingga mengingkari Peraturan yang lebih tinggi yaitu UU Administrasi Pemerintahan.
2. Memberikan legitimasi bahwa Peraturan dasar bisa berbeda dengan UU Administrasi Pemerintahan dan penilainya tetap menggunakan peraturan dasar walaupun secara hirarkis perundang-undangan jauh di bawah Undang-Undang.
  3. Memperpanjang waktu pengajuan gugatan yaitu 90 hari kalender sejak jawaban Upaya Administratif diterima, namun tidak memberikan pengaturan apabila pengajuan gugatan tetap dilakukan padahal upaya administratif dilakukan melebihi jangka waktu pengajuan upaya administratif.
  4. UU Administrasi Pemerintahan sebagai Undang-Undang hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara, tidak mengatur lebih lanjut agar pengaturan upaya administratif diatur lebih lanjut baik dengan hukum (*with the law*) atau di dalam hukum (*by the law*) di sektoral, Namun Perma 6 Tahun 2018 hal ini dapat menimbulkan permasalahan apabila ada peraturan sektoral yang mengatur secara khusus di mana pengaturannya baik, jangka waktu pengajuan Upaya Administratif, jangka waktu Penyelesaian Upaya Administratif, mekanisme penyelesaian Upaya Administratif dan Badan/Pejabat Pemerintah dalam lembaga Upaya Administratif berbeda dengan yang diatur di dalam UU Administrasi Pemerintahan di mana Pengaturan sektornya justru memberikan kelonggaran pada Pejabat/Badan pemerintahan dan memberatkan pada warga negara

#### d. Pengaturan Upaya Administratif Pasca Perma Nomor 2 Tahun 2019

Perma Nomor 2 Tahun 2019 mengatur tentang tindakan pemerintahan yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan (*comission*) dan/atau tidak melakukan (*omission*) perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 1 Perma Nomor 2 Tahun 2019). Pengertian tindakan tersebut sama dengan pengertian tindakan (*handeling*) dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (8) UU Administrasi Pemerintahan yang berbunyi, “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

Pasal 2 ayat (2) Perma Nomor 2 Tahun 2019 berbunyi:

“Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintah setelah menempuh Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administratif Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.”

Pasal tersebut menjelaskan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menangani perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) dan mengadili sengketa tindakan pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif sebagaimana juga diatur dalam UU



Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 6 Tahun 2018. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1), semua sengketa administrasi pemerintahan diselesaikan melalui Upaya Administratif. Artinya, sengketa administrasi belum menjadi kewenangan absolut PTUN untuk menyelesaikannya, kecuali setelah menempuh Upaya Administratif, dan hasilnya tidak memuaskan. Karena Upaya Administratif sifatnya wajib ditempuh terlebih dahulu bagi warga masyarakat yang ingin sengketa administrasinya diselesaikan, membawa konsekuensi berupa kewajiban bagi semua instansi pemerintahan untuk menyediakan Upaya Administratif.

### 3. Pengaturan Sektoral Upaya Administratif

Umar Dani mengatakan bahwa di Indonesia secara sektoral telah dibuat beberapa hukum acara khusus yang telah disesuaikan dengan karakteristik keputusan yang disengketakan, sehingga di dalamnya sudah mengutamakan 'kecepatan, efektivitas dan efisiensi'. Penyederhanaan hukum acara dilakukan dengan meminimalkan upaya hukum dan mempercepat proses penyelesaian oleh hakim di masing-masing tingkat peradilan.<sup>108</sup> Beriktu penuls konstrusikan Upaya Administratif sebagai pelaksanaan pemberian perlindungan hukum secara non yudisial kepada warga masyarakat, yang terdapat di beberapa lembaga di lingkungan eksekutif, di antaranya yakni penyelesaian Sengketa Pajak, Badan Pertimbangan Kepegawaian, Komisi Informasi Publik, Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah; Lembaga Penyelenggara PEMILU.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Umar Dani (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Serang), wawancara oleh penulis, 3 Januari 2022.

<sup>109</sup> Lintong O. Siahaan, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Administrasi Itu Sendiri (Kontrol Intern) dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Lembaga*

### a. Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Pajak

Pada masa kolonial beberapa jenis sengketa administrasi selain ditangani oleh hakim perdata, sudah ditangani oleh lembaga quasi Peradilan Administrasi bernama Raad van Beroep van Belastingzaken, Majelis Pertimbangan Pajak (*Raad van Beroep voor Belastingzaken*) yang disingkat MPP

Majelis tersebut terdiri dari unsur-unsur Kehakiman, Kadin, Pejabat ahli perpajakan dari Departemen Keuangan (Ditjen Pajak). Sifat majelis ini adalah merupakan instansi tertinggi peradilan perpajakan, yang memiliki kewenangan menyelesaikan dan memberikan keputusan atas permohonan banding mengenai keputusan Fiskus atas keberatan penetapan pajak terhutang, bukan mengenai penentuan ketetapan (*beschikking*) berupa keputusan Fiskus mengenai penentuan penafsiran perpajakan, penerapan peraturan perpajakan, ketentuan mengenai penggunaan norma hukum, penentuan tarif pajak, penentuan tata cara perhitungan pajak (*deemed profit, deemed royalty*, tarif pajak praktisasi, penentuan dasar pengenaan pajak pengenaan pajak (*tax base*). Oleh karena itulah maka tidak semua masalah permohonan keadilan perpajakan dapat ditempuh dalam kewenangan MPP.<sup>110</sup>

Merujuk pada UU No. 14/1997, keberadaan MPP tersebut digantikan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP) sebelum akhirnya lembaga tersebut digantikan oleh Pengadilan Pajak berdasarkan UU. No. 14/2002 Tentang Pengadilan Pajak. Penyelesaian sengketa pajak mengenal

---

*Masyarakat dan Peradilan di Luar PTUN (Kontrol Ekstern)*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2006), hlm. 37-60.

<sup>110</sup> Anna E. Syafrin, "Upaya Administratif Pada Majelis Pertimbangan Pajak Dalam Kaitannya Dengan Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan Nomor 4 Tahun XXII*, 1992 hal 369-370



ada dua mekanisme yaitu penyelesaian sengketa melalui Upaya Administratif yaitu melalui lembaga keberatan dan melalui lembaga yudikasi yaitu Pengadilan Pajak. Pada sistem pengadilan pajak adanya istilah banding yang dalam penyelesaian sengketa pajak adalah upaya lanjutan dari upaya keberatan yang notabene adalah Upaya Administratif, hal ini tentunya agak membingungkan apakah yang dimaksud istilah banding tersebut apakah banding administratif atau banding murni<sup>111</sup> Sebagaimana diketahui Upaya Administratif dalam sengketa administrasi dikenal adanya upaya keberatan dan apabila tidak puas dapat mengajukan Upaya Administratif lanjutan yaitu banding administratif. Upaya Administratif yang berupa keberatan maupun banding administratif dapat salah satu yang ditawarkan maupun dua-duanya.

#### **b. Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)**

Sengketa pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sengketa yang diajukan oleh pegawai ASN, baik pegawai negeri sipil maupun pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dengan objek sengketa keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian. Menurut Teguh Widjinarko sengketa kepegawaian merupakan sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya keputusan tata usaha negara di bidang kepegawaian oleh badan atau pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri sipil.<sup>112</sup>

Pendapat tersebut sesuai dengan Pasal 129 Undang-

---

<sup>111</sup> Nabitatus Sa'adah, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia," *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 1, March 2019, ISSN 2621 – 2781 Online, hlm 31.

<sup>112</sup> Teguh Widjinarko, wawancara, *Op.cit.*.

Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya ditulis UU ASN) yang berbunyi:

“(1) Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui UA; (2) UA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif; (3) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum; (4) Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai UA dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Ketentuan Pasal 129 UU ASN tersebut di atas, secara tegas juga telah mengatur bahwa penyelesaian sengketa kepegawaian yang disebut dengan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui Upaya Administratif dengan bentuk keberatan dan banding administratif yang selanjutnya mengenai hal tersebut dalam ketentuan ayat (5) dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, namun sampai saat ini belum ada atau belum dibentuk tentang Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud, padahal UU ASN tersebut telah menggantikan UU kepegawaian yang sebelumnya. Inilah yang menjadi salah satu permasalahan juga dalam penyelesaian sengketa kepegawaian yang perlu segera di perhatikan oleh pemerintah untuk menindaklanjuti maksud dari Pasal 129 ASN tersebut.

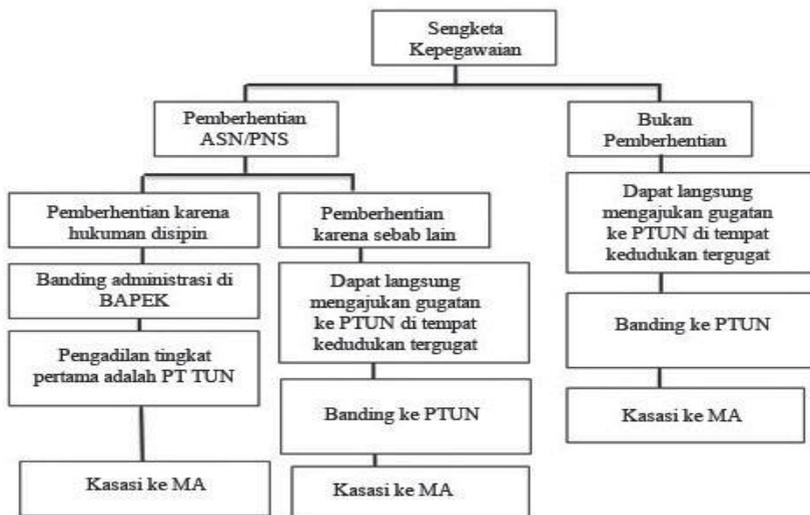


Penyelesaian sengketa kasus kepegawaian yang menyebutkan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui Upaya Administratif, sejalan dengan Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan yang menegaskan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan atau tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan. Artinya, seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (PP Upaya Administratif dan BPASN), bahwa meskipun PP Upaya Administratif dan BPASN tersebut mulai berlaku namun semua peraturan perundang-undangan atau ketentuan yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini, sesuai Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Karenanya sebelum mendiskripsikan tentang Upaya Administratif dan BPASN sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 terlebih dahulu masih relevan untuk diuraikan tentang kewenangan Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Secara procedural, mekanisme kewenangan pengadilan TUN untuk menyelesaikan masalah kepegawaian, menurut buku *PTUN dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, serta diatur dalam Pasal

47 dan 48 UU PTUN, menyebutkan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi jika seluruh Upaya Administratif yang bersangkutan yang telah digunakan. Berikut alur yang ada dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian.<sup>113</sup>



Gambar 2. Alur Penyelesaian Sengketa Kepegawaian

### c. Komisi Informasi Publik

Lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya ditulis UU KIP) berkaitan dengan: (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; (2) kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan dengan cara yang sederhana; (3) pengecualian informasi bersifat ketat dan

<sup>113</sup> Martitah, Arif Hidayat dan Azis W. Nugroho, *Op.cit.*, hlm. 76-77.



terbatas; (4) kewajiban badan publik untuk membenahi sistem pengelolaan informasi dan dokumentasi.

UU KIP diharapkan dapat menjadi jawaban kebutuhan masyarakat akan informasi-informasi yang sebelumnya sulit untuk diakses dikarenakan tiadanya kewajiban bagi lembaga/badan publik negara untuk membuka informasi-informasi yang dimiliki. Menurut Kartika Widya Utama dan Yudhitiya Dyah Sukmadewi, permohonan informasi kepada badan publik termasuk ke dalam pengertian permohonan administrasi negara, dengan demikian masuk ke dalam objek aturan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>114</sup>

Lazimnya permohonan yang diajukan oleh pemohon pasti akan menimbulkan dua kemungkinan dikabulkan atau ditolak oleh termohon. Pengabulan dan penolakan permohonan administrasi negara, menjadi kewenangan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara sepenuhnya. Syarat pengabulan permohonan administrasi negara diatur dalam peraturan-peraturan pelaksanaan yang mengatur spesifik mengenai permohonan tersebut, dan apabila pemohon telah melengkapi syarat-syarat dan memenuhi prosedur maka pengajuan permohonan tersebut dapat dikabulkan.<sup>115</sup>

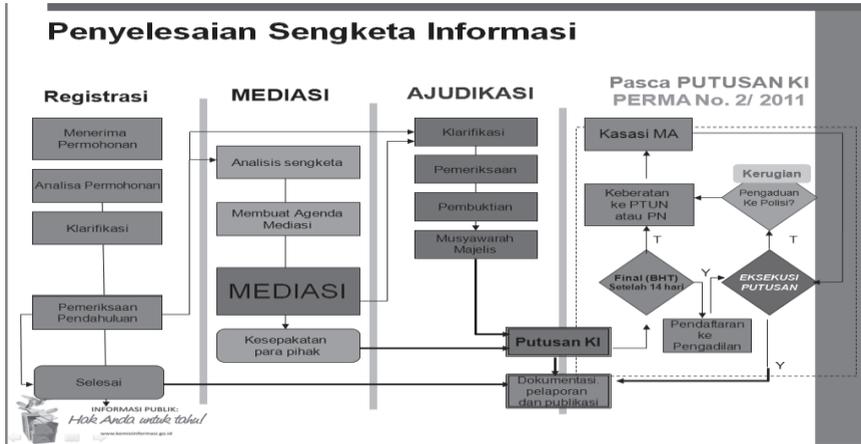
Titik singgung diantara UU KIP dan UU Administrasi Pemerintahan berada, ketika pejabat/badan publik tidak merespon permohonan pejabat dimungkinkan terjadi dua skenario, yang pertama akibat dari tidak ditanggapinya suatu permohonan pemohon informasi menggunakan

---

<sup>114</sup> Kartika Widya Utama dan Yudhitiya Dyah Sukmadewi, "Dualisme Penyelesaian Sengketa Permohonan Informasi Publik, *Administrative Law and Governance Journal*, Volume 2 Issue 4, November 2019, hlm. 673.

<sup>115</sup> Kartika Widya Utama, "Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif" *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2, September 2015.

prosedur keberatan dan permohonan penyelesaian sengketa kepada Komisi Informasi Publik. Skenario kedua adalah akibat dari frasa berhak mengajukan keberatan, pemohon dapat langsung menggunakan ketentuan fiktif positif sebagaimana dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan.<sup>116</sup>



Gambar 3. Alur Penyelesaian Sengketa Informasi<sup>117</sup>

Artinya, sengketa informasi publik berdasarkan penjelasan dan tabel di atas termasuk juga dalam ranah peradilan administrasi, dengan pemberian kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk penyelesaian sengketa informasi publik sebagaimana Pasal 47 ayat (1) UU KIP yang berbunyi, “Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara.”

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi publik disingkat dengan UUKIP (Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik).



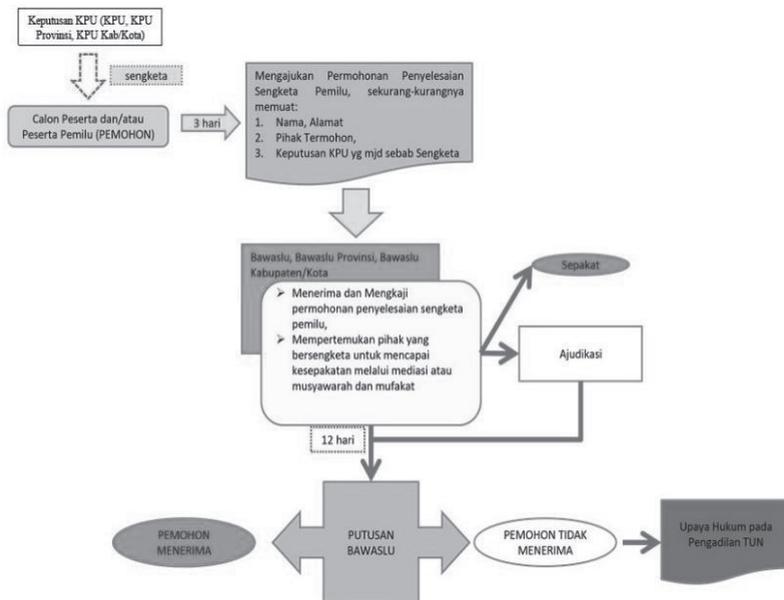
Namun, sebelum pemberian kewenangan diberikan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, sengketa informasi publik tersebut harus terlebih dahulu diputus atau diselesaikan melalui ajudikasi non litigasi oleh Komisi Informasi (KI), sebagaimana ketentuan Pasal 48 ayat (1) UU KIP yang berbunyi, “Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan ajudikasi dari Komisi Informasi paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut.” Ajudikasi non litigasi ini hampir serupa dengan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan.

#### **d. Lembaga Penyelenggara Pemilu**

Penyelesaian perkara Pemilu dapat diajukan ke Peradilan Administrasi berdasarkan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 bahwa, “Mahkamah Agung berwenang menerima, memeriksa, mengadili dan memutus perselisihan pelanggaran administratif pemilihan umum.”

Hal ini menunjukkan bahwa peran Peradilan Administrasi mengalami penguatan sejak berkembangnya sistem kamar yang terjadi di Mahkamah Agung. Persyaratan objek permohonan Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum yang terdapat pada Pasal 1 ayat (13) merupakan Keputusan KPU tentang sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau Keputusan KPU tentang sanksi administrasi pembatalan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diambil berdasarkan putusan Bawaslu, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Bagian Ketiga

Pelanggaran Administratif Pemilu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya ditulis dengan UU Pemilu).



**Gambar 4. Alur Penyelesaian Sengketa Proses Administrasi Pemilu di Bawaslu<sup>118</sup>**

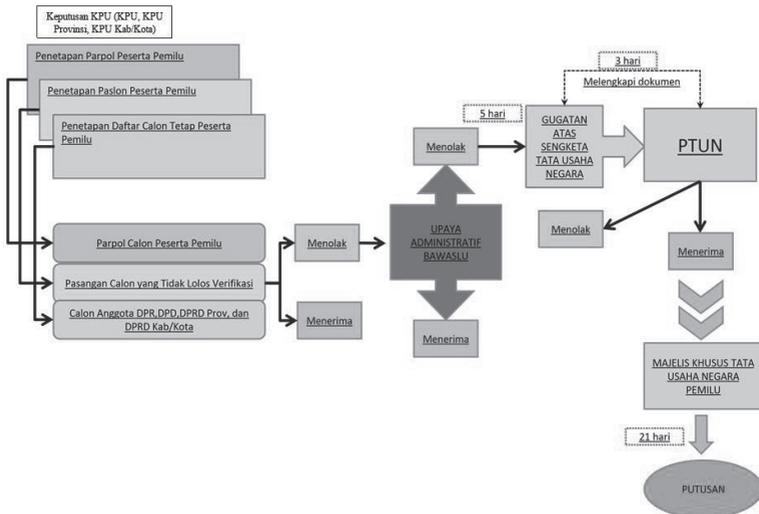
Dari alur yang ada di atas, penyelesaian sengketa proses Pemilu melalui PTUN terbatas pada tiga hal, yaitu perihal verifikasi partai politik, penetapan daftar calon tetap DPR, DPD, dan DPRD, terakhir terkait penetapan pasangan calon. Tata caranya dengan runtutan sebagai berikut:

- a) Pengajuan gugatan atas sengketa TUN Pemilu ke PTUN dilakukan setelah Upaya Administratif di Bawaslu telah digunakan.

<sup>118</sup> Pasal 467, 468, 469 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- b) Pengajuan gugatan atas sengketa TUN Pemilu dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu.
- c) Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3(tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh PTUN.
- d) Apabila dalam waktu 3 (tiga) hari penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima, maka terhadap putusan ini tidak dapat dilakukan upaya hukum.

Berikut penulis gambarkan proses penyelesaian sengketa Pemilu di PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 470 sampai dengan Pasal 471 UU Pemilu sebagai berikut:



Gambar 5. Alur Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di TUN

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa baik sengketa Pemilu harus diselesaikan terlebih dahulu melalui proses mekanisme internal (non yudisial) yaitu ke Bawaslu sebelum diserahkan ke lembaga peradilan (PTUN/yudisial). Sengketa-sengketa tersebut Upaya Administratifnya diselesaikan melalui 'quasi pengadilan/pengadilan semu' jika tidak terselesaikan (tidak memuaskan) pihak-pihak, maka forum penyelesaian sengketa selanjutnya adalah di Pengadilan Tinggi TUN sebagai Pengadilan Tingkat pertama, yang obyek gugatannya adalah Keputusan Pejabat asal. Khusus sengketa Pemilu sebagai pengadilan pemutus perkara kewenangan pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### **e. Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Sampai saat ini belum ada hukum acara khusus dalam penyelesaian sengketa pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah, yang diantaranya mengatur: kejelasan *objectum litis*, kejelasan kewenangan Pengadilan dalam kaitannya dengan proses Upaya Administratif, dan kecepatan waktu dalam pemeriksaan sengketa pengadaan barang dan jasa Pemerintah. Kekosongan tersebut sangat berpotensi menyebabkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara kontra-produktif dengan keinginan pencari keadilan.

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia Jis. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden

Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan (PERLEM LKPP No 12 Tahun 2021 jis. PERPRES No 16 Tahun 2018, PERPRES No 12 Tahun 2021) membatasi objek sanggah kualifikasi terbatas hanya pada: Penetapan dan pengumuman hasil kualifikasi, dan objek sanggah terbatas hanya pada penetapan hasil pemilihan penyedia. Selain itu, pengaturan tersebut memberikan batasan tentang isu hukum sebagai bahan sanggah kualifikasi dan sanggah yaitu:

1. Kesalahan dalam melakukan evaluasi.
2. Penyimpangan terhadap ketentuan dan prosedur yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya, aturan turunannya dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pemilihan.
3. Rekrutasi/persekongkolan sehingga menghalangi terjadinya persaingan usaha yang sehat; dan/atau
4. Penyalahgunaan wewenang oleh Pokja Pemilihan, pimpinan UKPBJ, PPK, PA/KPA, dan/atau kepala daerah.

Merujuk pada Pasal 30 ayat (1) diatur juga mengenai Jaminan dari Pengadaan Barang/Jasa yang terdiri atas 5 (lima) hal berikut:

- a. Jaminan Penawaran;
- b. Jaminan Sanggah banding;
- c. Jaminan Pelaksanaan;
- d. Jaminan Uang Muka; dan
- e. Jaminan Pemeliharaan.

Berdasarkan ayat (1) tersebut di atas jenis jaminan yang perlu digarisbawahi adalah Jaminan Penawaran dan Jaminan Sanggah Banding. Hal yang dimaksud dengan Jaminan Penawaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a untuk pengadaan Pekerjaan Konstruksi dan pengadaan barang/jasa yang dilakukan secara terintegrasi. Namun Jaminan Sanggah Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b hanya untuk pengadaan Pekerjaan Konstruksi.

Pada Pasal 32 ayat (1) diatur besaran dari Jaminan Sanggah Banding sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2a) besarnya 1% (satu persen) dari nilai HPS. Sementara untuk Pekerjaan Konstruksi terintegrasi, Jaminan Sanggah Banding sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2a) besarnya 1% (satu persen) dari nilai Pagu Anggaran. Pada tahapan untuk sanggah kualifikasi, Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Melalui Penyedia pada halaman 65 huruf (i) dapat dijadikan referensi. Dituliskan dalam peraturan tersebut bahwa peserta tender yang menyampaikan dokumen kualifikasi dapat mengajukan sanggah melalui aplikasi Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) apabila menemukan:

1. Kesalahan dalam melakukan evaluasi;
2. Penyimpangan terhadap ketentuan dan prosedur yang diatur dalam peraturan presiden nomor 16 tahun 2018 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah beserta perubahannya, aturan turunannya dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam dokumen pemilihan;
3. Rekayasa/persekongkolan sehingga menghalangi terjadinya persaingan usaha yang sehat; dan/atau



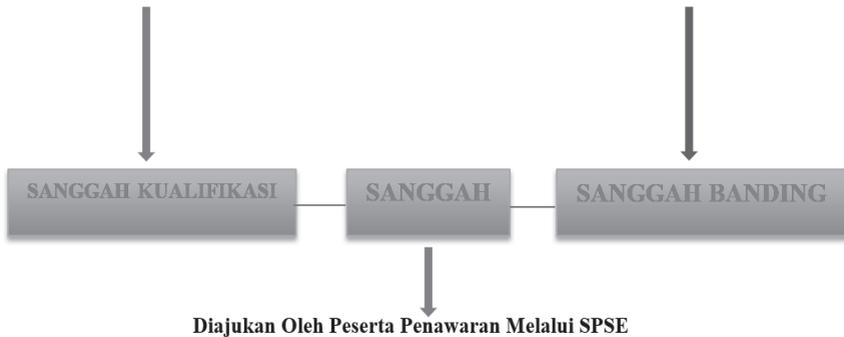
4. Penyalahgunaan wewenang oleh pokja pemilihan, pimpinan ukpjb, ppk, pa/kpa, dan/atau kepala daerah.

Menurut peraturan tersebut batas waktu untuk menyampaikan sanggah kepada Pokja adalah 5 (lima) hari kalender setelah pengumuman hasil kualifikasi. Setelah itu Pokja Pemilihan memiliki waktu yang lebih singkat lagi untuk memberikan jawaban tertulis atas semua sanggah yang diajukan kepadanya, yaitu paling lambat 3 (tiga) hari kalender setelah masa sanggah berakhir. Dalam hal ini terdapat dua skenario jawaban dari Pokja Pemilihan, apakah dinyatakan salah/ditolak atau dinyatakan benar/diterima. Dalam hal sanggah dinyatakan salah/ditolak, maka Pokja Pemilihan akan tetap melanjutkan ke proses pemilihan penyedia. Sedangkan dalam hal sanggah dinyatakan benar/diterima, Pokja Pemilihan akan melakukan evaluasi kualifikasi ulang atau prakualifikasi ulang. Melihat dari peraturan ini maka ada ruang yang cukup luas untuk melakukan sanggah atas pengumuman hasil kualifikasi ketika sanggah diajukan kepada Pokja Pemilihan.

Berikut mekanisme penyelesaian Upaya Administratif Barang dan Jasa

Diajukan Oleh Peserta Kualifikatif Melalui SPSE.

Diajukan Oleh Penyanggah Secara Tertulis Kepada KPA



**Gambar 6. Upaya Administratif Dalam Pengadaan Barang dan Jasa<sup>119</sup>**

## E. Konstruksi Ideal Pengaturan Dan Penerapan Upaya Administratif Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa Di Peradilan Administrasi

### 1. Kontruksi *Ius Constituendum* Upaya Admintrarif dalam Konteks Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

Berdasarkan nilai-nilai luhur, karakter dan filosofis bangsa tersebut, konstruksi Upaya Administratif di Indonesia terus mengalami perubahan dan perkembangan. Sebelum lahirnya UU Administrasi Pemerintahan konstruksi Upaya Administratif Indonesia mengacu pada UU PTUN hingga sekarang, walaupun Undang-undang Administrasi Pemerintahan sudah mengatur tentang Upaya Administratif, namun dikarenakan UU PTUN masih eksis dan menjadi hukum acara pemeriksaan di PTUN, maka Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam UU PTUN masih menjadi ketentuan yang penting dalam praktek

---

<sup>119</sup> Enrico Simanjuntak, makalah disampaikan dalam Kegiatan Pelatihan Teknis Yudisial Sengketa TUN Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Bagi Hakim Peradilan TUN Seluruh Indonesia yang diselenggarakan secara online, pada tanggal 24 Februari 2022.



pelaksanaan Upaya Administratif dan dasar kewenangan PTUN/PTTUN dalam menangani sengketa administrasi pasca Upaya Administratif.

Mneurut Yodi Martono Wahyunadi bahwa, UU Administrasi Pemerintahan merupakan hukum materiil dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan hukum acara dalam memeriksa sengketa administrasi masih tetap berpedoman pada UU PTUN. Begitu pula dengan mendasarkan Ketentuan Peralihan sebagaimana diatur dalam BAB XIII, tidak mengatur permasalahan Upaya Administratif, tetapi hanya ketentuan mengenai makna keputusan tata usaha negara setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan. Sedangkan UU PTUN belum ada perubahan.<sup>120</sup>

Keberadaan UU Administrasi Pemerintahan telah mengubah paradigma Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, yang semula Upaya Administratif hanya berlaku untuk jenis sengketa tertentu yang telah diatur peraturan dasarnya, melalui UU Administrasi Pemerintahan mensyaratkan semua sengketa di PTUN terlebih dahulu harus melalui Upaya Administratif, namun pergeseran paradigma ini justru menemui tantangan tersendiri dikarenakan UU PTUN masih eksis dan berlaku padahal mengatur paradigma Upaya Administratif yang berbeda dengan UU Administrasi Pemerintahan. Pasca UU Administrasi Pemerintahan Mahkamah Agung juga mengeluarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 yang juga mengatur tentang Upaya Administratif.

Berdasarkan dinamika Pengaturan Upaya Administratif dalam sistem Hukum negara Indonesia, pengaturan Upaya Administratif dalam konteks praktek sistem peradilan Indonesia

---

<sup>120</sup> Hasil wawancara dengan Yodi Martono Wahyunadi (Hakim Agung RI Kamar Tata Usaha Negara), tanggal 20 September 2020.

hanya terdiri dalam dua Pengelompokan yaitu UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan, walaupun masing-masing UU PTUN memiliki derivasinya seperti UU Administrasi Pemerintahan memiliki derivasi berupa Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 Namun untuk melakukan konstruksi Upaya Administratif dalam *ius constitutum* sistem peradilan administrasi Indonesia perlu terlebih dahulu dilakukan pendekatan terhadap permasalahan dalam pengaturan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan maupun peraturan derivasinya.

#### **a. Konstruksi *ius Constituendum* Upaya Administratif Berdasarkan Undang-undang PTUN**

Analisa mengenai konstruksi ideal dalam pengaturan dan penerapan Upaya Administratif, penulis akan menggunakan gagasan yang dikemukakan Chambliss dan Seidman di mana menurut keduanya, bekerjanya hukum ditentukan oleh empat komponen utama, yaitu lembaga legislatif (hukum), penegakan hukum, *stakeholder*, serta kekuatan personal dan masyarakat; di mana komponen lembaga legislatif, penegak hukum, dan *stakeholder* berperan dalam koridor hukum, sedangkan individu dan masyarakat merupakan komponen di luar hukum. Hukum serta implementasinya tidak terlepas dari pengaruh dari faktor-faktor yang terdapat di luar hukum, misalnya politik, ekonomi, budaya, serta kepentingan yang berada di luar proses pembentukan perundangan. Chambliss menyatakan bahwa perubahan dalam keadaan sosial akan menimbulkan kebutuhan baru. Kebutuhan baru tersebut Oleh karenanya hukum sudah semestinya juga memerhatikan faktor-faktor di luar hukum karena memengaruhi perkembangan ilmu hukum serta praktiknya.



Pada dasarnya terdapat empat tahapan utama dalam proses legislasi, yaitu tahap inisiasi, tahap sosio-politik, tahap yuridis, dan tahap diseminasi. Tahap inisiasi adalah di mana gagasan dalam masyarakat muncul. Tahap sosio-politik yang diawali dengan diskusi, debat, kritik, serta mempertahankan ide-ide dalam gagasan awal dari masyarakat tersebut melalui pertukaran pendapat antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Selanjutnya tahap yuridis yaitu tahap akhir di mana gagasan dikembangkan dan dirumuskan lebih lanjut menjadi peraturan perundang-undangan. Terakhir, adalah tahap diseminasi, yaitu tahap sosialisasi produk hukum. Hasil dari keseluruhan proses tersebut sangat erat kaitannya dengan tipologi masyarakat tempat undang-undang dibuat dan dilaksanakan.

Konstruksi terhadap Upaya Administratif diawali atas Pasal 48 *jo.* pasal 51 UU PTUN. Menurut Penjelasan Pasal 48 UU PTUN, Upaya Administratif adalah merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa administrasi yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari: (a) prosedur keberatan dan (b) prosedur banding 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 di lingkungan pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan. Tidak semua peraturan dasar penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) mengatur mengenai Upaya Administratif, namun jika melihat ketentuan Pasal 48 UU PTUN merupakan aspek prosedural yang sangat penting yang berkaitan dengan

kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa administrasi.

Bentuk yang dihasilkan dalam Upaya administratif dan cara pengujiannya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 48 UU PTUN, bentuk Upaya Administratif ada 2 (dua) yaitu: banding administratif dan keberatan. *Pertama*, banding administratif dilakukan apabila penyelesaian sengketa administrasi tersebut dilakukan oleh instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. *Kedua*, keberatan dilakukan apabila penyelesaian sengketa administrasi tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Keberlakuan Pasal 48 dari UU PTUN, yang mensyaratkan bahwa suatu sengketa tata usaha negara tertentu baru dapat diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan administrasi apabila terhadap sengketa dimaksud telah digunakan seluruh Upaya Administratif yang tersedia, dapat mengundang pendapat bahwa prosedur Upaya Administratif yang disyaratkan merupakan bagian dari kewenangan *judiciale rechtspraak*. Namun Pengujian (*Toetsing*) dalam Upaya Administratif berbeda dengan pengujian di peradilan administrasi. Di peradilan administrasi pengujiannya hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) UU PTUN, yaitu apakah keputusan tata usaha negara yang diterbitkan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AAUPB), sedangkan pada prosedur Upaya Administratif, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara



lengkap. Sisi positif Upaya Administratif yang melakukan penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oppportunitas (*doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah.<sup>121</sup>

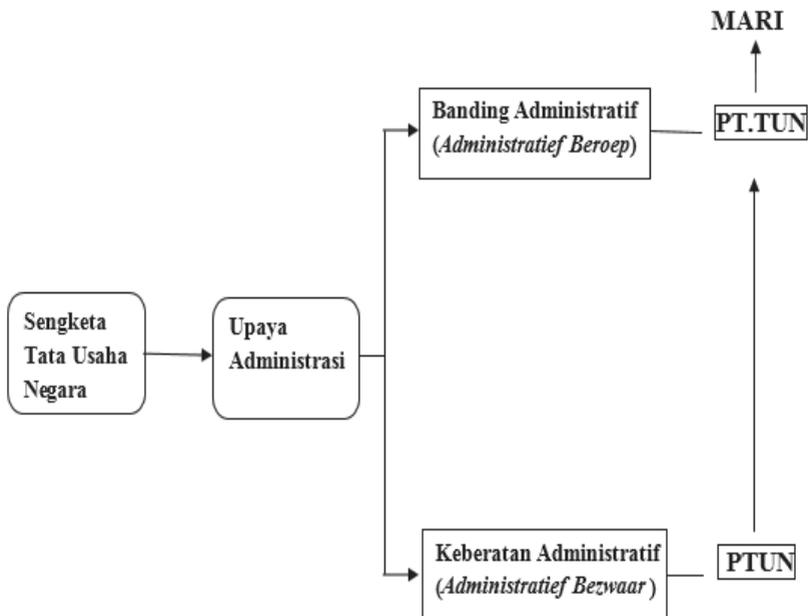
Menurut Dani Elpah kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa khusus kepegawaian ASN (Bapek) yang diatur oleh Undang-undang sektoral belum ideal masih terdapat permasalahan dalam praktiknya, maka dibutuhkan payung hukum yang komprehensif.<sup>122</sup> Melalui Pengaturan Upaya Administratif dalam ketentuan Pasal 48 Jo. 51 dapat dibangun konstruksi hukum tentang Upaya Administratif. Namun, sebagaimana uraian dalam subbab sebelumnya, tentang Pengaturan Upaya Administratif di dalam UU PTUN, masih ditemukan beberapa permasalahan sehingga perlu dilakukan konstruksi hukum

Berikut penulis gambarkan mekanisme proses penyelesaian sengketa tata usaha negara:

---

<sup>121</sup> Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999), hlm. 8.

<sup>122</sup> Dani Elpah, (Hakim Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta) *wawancara*, Jakarta, 31 Maret 2021.



**Gambar 7. Proses Upaya Administratif berdasarkan konstruksi UU PTUN Jo. Sema Nomor 2 Tahun 1991**

### **b. Konstruksi *Ius Constitutum* Upaya Administratif Pasca UU Administrasi Pemerintahan**

Upaya Administratif sebagaimana UU Administrasi Pemerintahan memunculkan beberapa ketentuan dan paradigma baru dalam lapangan administrasi pemerintahan yang berimplikasi pada praktik peradilan administrasi yang selama ini telah dijalankan oleh peradilan administrasi berdasarkan UU PTUN dan Sema Nomor 2 Tahun 1991. UU Administrasi Pemerintahan memiliki pengaturan yang secara substansial dan teknis berbeda dengan pengaturan Upaya Administratif sebagaimana diatur UU PTUN dan Sema Nomor 2 Tahun 1991.



Pengaturan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan hendak mengubah paradigma tentang Upaya Administratif dalam sistem hukum Nasional khususnya penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan Administrasi, Pengaturan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan lebih mendetail dibanding dalam UU PTUN akan tetapi menimbulkan beberapa problematika sebagaimana diuraikan dalam Sub-bab sebelumnya, yaitu terkait hal-hal sebagai berikut:<sup>123</sup>

- 1) Problem berkenaan dengan frasa ‘dapat’ dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan terkait dengan Pasal 76 ayat (3), sehingga dapat dimaknai adanya hubungan Upaya Administratif dengan peradilan murni di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang mencerminkan bahwa dimungkinkan untuk menyelesaikan persoalan administrasi melalui mekanisme internal atau melalui PTUN secara terpisah, atau menjadikan dua mekanisme tersebut menjadi satu kesatuan. Dalam hal ini frasa “dapat” memungkinkan makna ganda, baik dapat dimaknai bahwa adanya ruang bagi kewenangan atau kesempatan seluasnya bagi warga masyarakat untuk melakukan Upaya Administratif bilamana dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan pejabat atau atasan pejabat, dengan dihubungkan pada frasa ‘apabila merasa dirugikan’. Sedangkan di sisi lain, terbuka penafsiran frasa ‘dapat’ sebagai adanya pilihan (alternatif), keleluasaan atau kewenangan bagi masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan Upaya Administratif bila hendak mengajukan gugatan ke

---

<sup>123</sup> Nurasti Parlina, Regulasi Dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya administratif Dalam Sengketa Administrasi Di Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Jatiswara*, Vol. 36 Nomor 1 Juli 2021, hlm 170

pengadilan tata usaha negara, dengan kecenderungan bagi masyarakat lebih memilih langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tanpa harus terlebih dahulu melakukan Upaya Administratif.

- 2) Pasal 76 ayat UU Administrasi Pemerintahan membangun fiksi hukum bahwa keberatan yang dilakukan oleh warga negara pasti akan dijawab oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan, sehingga akan berlanjut kepada proses banding administratif kemudian ke Pengadilan apabila warga negara belum puas. UU Administrasi Pemerintahan tidak memberikan pengaturan lebih lanjut apabila keberatan tidak direspon oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan apakah langsung dapat diajukan ke PTUN? Permasalahan ini secara praktikal diperumit apabila dikaitkan dengan pengaturan yaitu dengan tidak dijawabnya keberatan tersebut secara hukum keberatan tersebut dianggap dikabulkan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan. Hal ini juga berlaku dalam hal banding administratif yang diajukan apabila tidak direspon oleh Badan/Pejabat pemerintahan yang bertanggung jawab atas banding administratif tersebut. Jangka waktu untuk menjawab atau merespon keberatan atau banding administratif adalah paling lama 10 (sepuluh) hari kerja dan sangat mungkin banding administratif direspon oleh pejabat yang bersangkutan lebih dari 10 (sepuluh hari kerja).
- 3) UU Administrasi Pemerintahan mengatur batasan waktu tentang pengajuan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkan (Pasal 77 ayat 1), batasan waktu tentang pengajuan banding yaitu dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak Keputusan upaya keberatan diterima (Pasal 78 ayat 1). Namun tidak disertai pengaturan akibat hukum yang ditimbulkan apabila



warga masyarakat mengajukan keberatan atau banding sesuai batasan waktu yang ditentukan. Permasalahan lain juga dapat muncul bagaimana jika warga masyarakat mengajukan keberatan atau batas waktu sebagaimana ditentukan UU Administrasi Pemerintahan namun tetap dijawab oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

- 4) UU Administrasi Pemerintahan tidak mengatur apabila ada suatu keputusan yang diterbitkan akibat proses Upaya Administratif, apakah keputusan tersebut tetap diperlukan Upaya Administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, sebagai contoh dalam proses Pengadaan barang/jasa telah ditunjuk PT. X, sebagai pemenang lelang konstruksi. Namun PT. Y keberatan, dan mengajukan sanggah dan banding ke Pejabat yang berwenang. Kemudian pejabat berwenang atas Banding Administratif tersebut menerbitkan keputusan membatalkan PT X sebagai pemenang lelang. Kemudian PT. X hendak menggugat ke PTUN, apakah masih diperlukan Upaya Administratif?

Pengaturan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan dengan segala kekurangannya dapat dikonstruksi sedemikian rupa agar dapat diterapkan dalam sistem peradilan administrasi. Pasca Undang-undang dikeluarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan diterbitkan Perma Nomor 6 Tahun 2019 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019, keluarnya kedua Perma tersebut seharusnya menguat Perubahan Paradigma sebagaimana diatur oleh Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana Perma Nomor 6 Tahun 2018 mewajibkan setiap sengketa Administrasi melakukan Upaya Administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Namun dari Pengaturan Upaya Administratif dalam Perma Nomor 6

Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 justru ada beberapa ketentuan yang mengubah konstruksi Upaya Administratif sebagaimana diatur UU Administrasi Pemerintahan, sebagai berikut:

1. UU Administrasi Pemerintahan, tidak mendelegasikan pengaturan Upaya Administratif kepada lembaga sektoral, namun Pasal 3 ayat (1) maupun ayat (2) Perma Nomor 6 tahun 2018 memberikan legitimasi bahwa secara sektoral dapat mengatur secara khusus tentang Upaya Administratif, Perma Nomor 6 Tahun 2018 menggunakan terminologi peraturan dasar, selain itu Pasal 12 Perma Nomor 2 Tahun 2019 juga memberikan legitimasi terhadap pengaturan Upaya Administratif secara sektoral, Perma Nomor 2 Tahun 2019 menggunakan terminologi “Upaya Administratifnya telah diatur secara khusus.”
2. Undang-undang Administrasi Pemerintahan tidak memberikan kewenangan pada PTTUN pasca Upaya Administratif berupa banding administratif layaknya pada UU PTUN jo. Sema Nomor 2 Tahun 1991, Namun dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019 yang diterbitkan Pasca UU Administrasi Pemerintahan, justru memberikan paradigama yang justru mendekatkan pada paradigma Undang-undang PTUN, ketimbang mendekati pada paradigma UU Administrasi Pemerintahan, hal itu nampak pada ketentuan Pasal 12 Perma Nomor 2 Tahun 2019. Walaupun frasa “telah diatur secara khusus” menimbulkan penafsiran yang luas. Apakah yang dimaksud secara khusus? Apakah jika Upaya Administratifnya hanya diatur hingga tahap keberatan apakah kewenangan pemeriksaan pasca Upaya Administratif tetap pada PT TUN? Memberikan banyak problematik secara legal drafting, dan bertentangan sebagaimana diatur Sema Nomor 2 Tahun 1991. Namun secara umum dapat diketahui



bahwa dengan pemberian kewenangan pada PT TUN pasca Upaya Administratif maka paradigma ini justru tidak sesuai dengan paradigma yang dibangun dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

3. Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang tidak mengatur korelasi antara Upaya Administratif dan Tenggang waktu pengajuan gugatan, menimbulkan banyak permasalahan dalam tataran konseptual maupun praktek, namun Perma Nomor 6 tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 tidak penyelesaian tentang hal ini, namun justru memberikan pengaturan yang berbeda, yaitu Perma Nomor 6 Tahun 2018 sebagai Perma khusus tentang Upaya Administratif mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan pada pasal 5 ayat 1 Perma Nomor 6 Tahun 2018 adalah, "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." Sedangkan Perma Nomor 2 Tahun 2019 merupakan perma khusus tentang tindakan pemerintahan, mengatur tentang Upaya Administratif dalam objek tindakan sebagaimana diatur pada Pasal 4 Perma Nomor 2 Tahun 2019 adalah, "Gugatan diajukan paling lama 90 (sembilan puluh) Hari sejak Tindakan Pemerintahan dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. Selama Warga masyarakat menempuh Upaya Administratif, tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbantar sampai keputusan upaya administratif terakhir diterima." Pengaturan yang berbeda tentang tenggang waktu pengajuan gugatan, sebagaimana diatur dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019 dan Perma Nomor 6 Tahun 2018 tidak

menguatkan konstruksi Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, justru membuat pengaturan Upaya Administratif semakin membingungkan karena banyaknya antinomi norma.

### c. **Problematika Konstruksi *Ius Constitutum* Upaya Administratif**

Pasca UU Administrasi Pemerintahan diberlakukan, terbit Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019, yang seharusnya berdasarkan kronologis waktu Perma-Perma tersebut harusnya mendukung dan menguatkan Paradigma Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan, namun secara faktual memiliki pengaturan yang berbeda, bahkan terdapat ketentuan dalam Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 yang justru menguatkan paradigma UU PTUN mengingat dalam Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 dikenal dengan konsep pengaturan sektoral, yang menjadi peraturan dasar dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 yang memberikan kewenangan juga pada PTTUN pasca dilakukan Upaya Administratif hal ini lebih mendekati sebagaimana paradigma UU PTUN.

Melalui Rumusan Hukum Rapat Pleno Kamar TUN MA.RI yang diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dibahas juga terkait hak tersebut, dalam Sema Nomor 2 Tahun 2019 diperoleh kaidah hukum bahwa:<sup>124</sup>

“Dalam mengadili sengketa Tata Usaha negara, Pengadilan menggunakan peraturan dasar yang mengatur Upaya Administratif.”

---

<sup>124</sup>Kompilasi Rumusan Hasil Rapat Pleno, Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia, Cet.5, Sekertariat Kepaniteraan Mahkamah Agung, 2020, hlm 56



“Dalam hal peraturan dasarnya tidak mengatur upaya administratif secara khusus maka Pengadilan harus mempedomani ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.”

“Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tetap berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama dalam hal:<sup>125</sup>

- a) Peraturan dasar mengatur mengenai Upaya Administratif berupa banding administratif.
- b) Peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang mengadili.

Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili dalam hal:

- a) Tidak ada peraturan dasar yang mengatur menegenai Upaya Administratif secara khusus, sehingga Upaya Administratifnya didasarkan pada ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.
- b) Apabila hanya terdapat Upaya Administratif keberatan berdasarkan peraturan dasarnya (Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk pelaksanaan

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

Beberapa ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).”

SEMA Nomor 2 tahun 2019 memiliki kaidah hukum bahwa: dimungkinkan Peraturan sektoral mengatur tentang Upaya Administratif khususnya tentang Banding Administratif, lalu kewenangan mengadili ada PT TUN dengan syarat salah satunya: “Peraturan dasar telah menetapkan secara eksplisit Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang mengadili.” Hal ini patut dikritisi, mengingat pengaturan sektoral memiliki kecenderungan dalam Peraturan Pemerintah maupun peraturan Lembaga, hal ini akan menyebabkan kecil kemungkinan peraturan tersebut akan memberikan kewenangan pada PT TUN, mengingat kewenangan pengadilan secara atributif maupun delegatif memungkinkan apabila diatur dalam Undang-undang, persyaratan ini menjadi persyaratan yang tidak dapat diterima secara sosiologis, sehingga ketentuan tersebut tidak relevan untuk dijadikan syarat kumulatif bagi kewenangan PT TUN pasca Upaya Administratif.

Sema Nomor 2 Tahun 2019, sebagai pelaksanaan atas rumusan hasil Kamar, salah satunya Kamar Tata Usaha Negara digunakan untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam praktek yang sering dijumpai oleh hakim dalam memutus perkara, termasuk permasalahan Upaya Administratif. Sema Nomor 2 Tahun 2019 telah memberikan kaidah hukum yang memberikan ‘legitimasi’ terhadap ‘pengaturan dasar atau pengaturan khusus’. Upaya Administratif dalam peraturan sektoral serta memberikan dukungan bagi PT TUN menguji sengketa administrasi pasca ditempuhnya Banding Administratif apabila Banding Administratif mengatur secara khusus mekanisme Banding Administratif secara sektoral. Hal ini sejalan dengan Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun

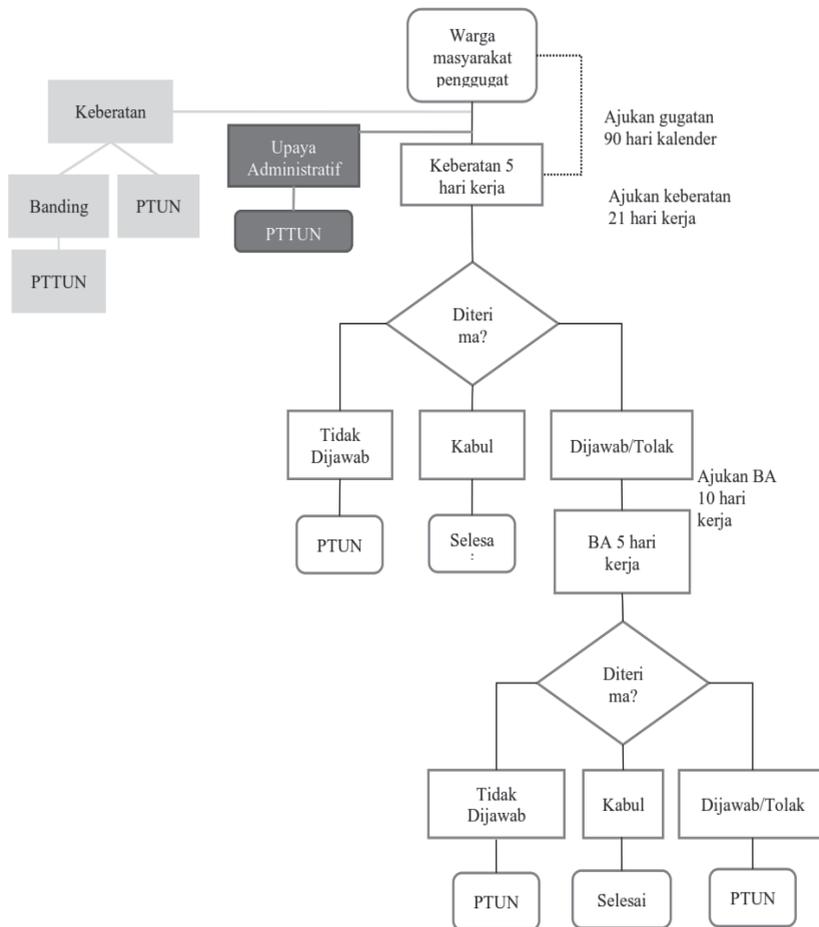


2019 yang memperkuat paradigma dalam UU PTUN ketimbang UU Administrasi Pemerintahan.

Konstruksi *Ius Constitutum* saat ini, harus mampu melihat secara komperhensif Pengaturan Upaya Administratif dalam UU PTUN jo. Sema Nomor 2 Tahun 1991, UU Administrasi Pemerintahan Jo, Sema Nomor 2 Tahun 2019 dan Perma 6 Nomor Tahun 2018 Serta Perma Nomor 2 Tahun 2019. Dari beberapa pengaturan *Ius Constitutum* tersebut dapat diketahui akar permasalahan yaitu walaupun Perma-Perma maupun Sema pasca Upaya Administratif memperkuat paradigma dalam UU Administrasi Pemerintahan terkait sifat wajib atau dengan kata lain memaknai kata ‘dapat’ sebagai sesuatu yang bersifat ‘wajib’ tetapi tidak dapat diingkari bahwa Perma maupun Sema pasca UU Administrasi Pemerintahan Upaya Administratif justru memperkuat paradigma dalam UU Administrasi Pemerintahan/ PTUN terkait:

- 1) Pengaturan secara sektoral Upaya Administratif melalui Peraturan pada masing-masing instansi, atau dengan kata lain dimungkinkannya pengaturan Upaya Administratif selain dalam UU Administrasi Pemerintahan;
- 2) PT TUN memiliki kewenangan mengadili sengketa administrasi secara langsung pasca Banding Administratif, terhadap Upaya Administratif yang diatur secara sektoral.

Berikut, gambar konstruksi hukum Upaya Administratif berdasarkan *ius constitutum*, sebagai berikut:



**Gambar 8. Proses Upaya Administratif berdasarkan *Ius Constitutum***

Bagan di atas nampak bahwa, terdapat dua kerangka besar, yaitu kerangka UU Administrasi Pemerintahan (warna hitam) kerangka UU PTUN (merah muda), dari dua kerangka tersebut, Perma dan Sema pasca UU Administrasi Pemerintahan, yaitu Perma Nomor 6 Tahun 2018 (biru), Perma Nomor 2 Tahun 2019,



Sema Nomor 2 Tahun 2019 (merah muda) memperkuat paradigma UU PTUN. Disisi lain Perma Nomor 6 Tahun 2018 dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 masing-masing memberikan kaidah hukum yang berbeda terkait relasi Upaya Administratif dengan tenggang waktu Pengajuan gugatan. Dari bagan *Ius constitutum* secara umum nampak bagaimana *ius constitutum* menimbulkan permasalahan yang sifatnya mendasar. Menurut Supandi dalam perkembangannya telah kita sadari banyak persoalan yang muncul dari pelaksanaan Upaya Administratif baik di ranah pemerintahan maupun di dalam praktik peradilan antara lain:<sup>126</sup>

Berikut permasalahan yang mungkin terjadi pada pelaksanaan akibat Pengaturan *ius constitutum* Upaya Administratif, walaupun setelah dilakukan konstruksi:

1. Upaya Administratif adalah proses wajib yang harus ditempuh sebelum mengajukan gugatan ke PTUN atau bersifat fakultatif atau pilihan.
2. Upaya Administratif yang dilakukan melebihi jangka waktu sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, menghilangkan atau tidak akan menghilangkan hak gugat.
3. Relasi antara Upaya Administratif dengan tenggang waktu pengajuan gugatan. Apakah tenggang waktu dihitung setelah menerima atau diumumkan Upaya Administratif atau Upaya Administratif membatalkan tenggang waktu pengajuan gugatan.
4. Perkara Tindakan Faktual, Peraturan dasar mengatur tentang keberatan saja apakah menjadi kewenangan PTTUN atau PTUN.

---

<sup>126</sup> Keynote Speech (Pidato Kunci) Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia Disampaikan Pada Acara Bimbingan Teknis Bagi Para Ketua PTTUN dan PTUN Se-Indonesia, Bandung, 3-5 November 2021, hlm.4-5.

5. Peraturan dasar hanya mengatur tentang Upaya Administratif hanya untuk jenis sengketa tertentu, terhadap sengketa lain yang muncul atas dasar Peraturan tersebut apakah perlu Upaya Administratif.
6. Peraturan dasar telah mengatur Upaya Administratif termasuk Banding Administratif, pasca Banding Administratif menjadi pengujian sengketa administrasinya menjadi kewenangan PT TUN atau PTUN.
7. Setelah Upaya Administratif khususnya banding administratif di PT TUN yang menjadi objek adalah hasil putusan Lembaga Banding Administratif atau Objek awal.
8. KTUN yang diterbitkan akibat hasil Upaya Administratif apakah diperlukan Upaya Administratif kembali saat hendak mengajukan gugatan ke PTUN.

## **2. Efektivitas Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif**

### **a. Tinjauan Melalui Seminar, Bimbingan Teknis dan Sosialisasi Upaya Administratif**

Pada bagian ini peneliti membangun sebuah tinjauan secara rinci atas pengaturan dan penerapan Upaya Administratif yang selama ini dilakukan di Indonesia. Tinjauan ini perlu dilakukan mengingat dalam berbagai seminar, rapat koordinasi Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Bimbingan Teknis bagi Ketua Internal Hakim Tata Usaha Negara menunjukkan ada perbedaan pandangan dalam menginterpretasi peraturan dan demikian juga ada inkonsistensi dalam pelaksanaan di lapangan. Inkonsistensi ini bahkan juga berawal dari rumusan hasil yang tidak seragam pada beberapa hal penting dalam Upaya Administratif.

Menurut Umar Dani, untuk efektifnya Upaya Administratif di Indonesia, dengan memperhatikan karakter pejabat pemerintahan maka struktur Upaya Administratif antara



keberatan dan banding administratif tidak usah berjenjang, tapi disatukan dalam suatu wadah dengan istilah “Upaya Administratif Terpadu”.<sup>127</sup>

Terdapat dua macam jenis dokumen penting yang akan digunakan sebagai bahan untuk meninjau pengaturan dan penerapan Upaya Administratif yang selama ini dilakukan di Indonesia, terutama semenjak ditetapkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif (selanjutnya disebut dengan Perma 6 Tahun 2018). Jenis dokumen pertama adalah hasil rumusan sosialisasi Perma 6 Tahun 2018 pada Pengadilan Tata Usaha Negara pada berbagai wilayah di Indonesia. Jenis dokumen kedua adalah Putusan Mahkamah Agung, Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan Upaya Administratif yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa. Bila ditilik lebih rinci akan ditemukan beberapa hal yang inkonsisten, yang dapat dipandang sebagai sebuah persoalan yang sangat mendasar dalam upaya penegakan keadilan.

Dokumen Hasil Rumusan Sosialisasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 pada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta (Bandung, 4-6 Maret 2019) dituliskan bahwa para Ketua/Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara “... harus mempunyai persepsi yang sama ...” pada beberapa hal yang disampaikan. Hal tersebut menandakan setelah Perma Nomor 6 Tahun 2018 ini dikeluarkan, masih ada persepsi yang berbeda bahkan bertolak belakang yang dimiliki Ketua/Hakim

---

<sup>127</sup> Umar Dani, *op.cit*, hlm.83.

Pengadilan Tata Usaha Negara, yang kemudian digunakan sebagai dasar dalam mengupayakan keadilan.

Bersifat wajib atau tidaknya Upaya Administratif ini dilakukan memang selalu menjadi perdebatan selama beberapa tahun terakhir. Ditemukan celah yang memang menghambat untuk terpenuhinya kepastian hukum. Misalnya dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa “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.” Kata ‘akan’ di dalam ayat ini kemudian oleh beberapa pihak dianggap tidak wajib. Di pihak lain mengatakan ini perlu dimaknai sebagai kewajiban dengan pertimbangan bahwa kata ‘dapat’ ini muncul karena bagian dari maksud pemenuhan ‘hak’ dari warga masyarakat ketika merasa dirugikan. Perihal kedua, Penerapan Perma Nomor 6 Tahun 2018 hanya terhadap sengketa Tata Usaha Negara umum

Perihal kewajiban untuk melalui Upaya Administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ini juga disebutkan secara tegas dalam dokumen Rumusan Hasil Sosialisasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Sewilayah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar (Makassar, 4-6 Maret 2019). Dalam dokumen tersebut tertulis bahwa Upaya Administratif ini bersifat imperatif. Artinya, apabila warga masyarakat belum mengajukan Upaya Administratif maka belum bisa melakukan gugatan.

Maka satu hal yang kemudian harus disepakati oleh semua yang terlibat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah bahwa penyelesaian sengketa administrasi melalui Upaya Administratif merupakan yang paling utama (*primum remedium*) dan sebagai saringan pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.



Dengan demikian, penyelesaian sengketa administrasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan penyelesaian jalan terakhir (*ultimum remedium*) setelah menempuh penyelesaian yang paling utama Upaya Administratif. Perihal lain yang juga ditekankan dalam berbagai dokumen dalam rumusan sosialisasi itu adalah mengenai tenggat waktu dalam menyampaikan keberatan. Pasal 77 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan “Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

Hal ini akan semakin terlihat dari beberapa putusan-putusan yang sudah diambil oleh baik Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung. Seperti Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dalam Putusan Nomor 76/G/2020/PTUN.SMG memberi pertimbangan hukum yang penting atas objek sengketa Keputusan Kepala Desa Kebonagung Nomor: 141.18/III/Tahun 2020 Tentang Pemberhentian Tetap Dengan Tidak Hormat Kepada Budi Raharjo Jabatan Kadus Kabunan Desa Kebonagung Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan tertanggal 19 Maret 2020. Hal ini berkaitan dengan mendaftarkan gugatan belumlah melebihi tenggang waktu mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo* Pasal 5 Perma Nomor 6 Tahun 2018 Supandi berpendapat, bahwa sengketa tata usaha negara yang muncul setelah lahirnya Perma No. 6 Tahun 2018, maka tata cara Upaya Administratif yaitu menggunakan/berlaku Undang-Undang No.30 Tahun 2014 dengan menganut asas *praesumptio iustae causa* di mana keputusan pemerintahan masih dianggap sah secara hukum

sepanjang belum dilakukan pembatalan oleh pengadilan.<sup>128</sup> Aspek terpenting yang tidak boleh terlewatkan adalah dalam UU Administrasi Pemerintahan dan Sema Nomor 1 Tahun 2017 telah dipertegas melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018 ditemukan terminologi kata “dapat” dalam menempuh Upaya Administratif. Penggunaan kata ini berpotensi menimbulkan inkonsistensi meskipun pada Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 6 Tahun 2018 ditegaskan bahwa pada pokoknya pengadilan baru berwenang mengadili sengketa administrasi setelah menempuh Upaya Administratif. Terminologi ‘dapat’ ini kemudian oleh pengadilan harus diartikan ‘wajib’ sepanjang Upaya Administratif tersebut memang dimaksudkan untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Perbedaan mengenai ‘wajib’ atau ‘tidak’ dalam Upaya Administratif ini dilakukan sebelum sampai pada pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara kemudian muncul lagi dalam Putusan Mahkamah Agung dengan nomor putusan 292 K/TUN/2021. Dalam salah satu pertimbangannya dituliskan bahwa norma dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan itu tidak memadai atau tidak lengkap sehingga untuk mengisi kekosongannya dikeluarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018. Hal tersebut nampaklah jelas bahwa, terdapat perbedaan persepsi yang sangat serius mengenai apakah Upaya Administratif ini wajib ditempuh atau tidak. Akibat dari perbedaan persepsi ini juga patut diberi perhatian lebih karena menyangkut keadilan yang menyangkut warga masyarakat.

#### **b. Tinjauan Efektivitas Penerapan Upaya Adminitratif Dalam Putusan Pengadilan**

Melihat berbagai uraian di atas, penulis mencoba untuk mengkaji secara rinci melalui beberapa putusan pengadilan yang

---

<sup>128</sup>Supandi, wawancara, *op.cit.*



penting guna memberikan kajian yang komperhensif, terutama yang berkaitan dengan Upaya Administratif.

### **1. Tinjauan Putusan Nomor 4/G/2019/PTUN.YK**

Perlu disampaikan dengan ringkas di sini bahwa objek sengketa dalam Perkara ini adalah Surat Keputusan Bupati Gunung Kidul Nomor: 208/UP/Kep.D/D4 tanggal 31 Desember 2018 tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatas atas nama Saryoto, S.Pd. Penggugatnya adalah Saryoto, S.Pd. (dahulu Pegawai Negeri Sipil) dan Tergugatnya adalah Bupati Gunungkidul. Dalam dokumen tersebut dijelaskan keputusan Tergugat sangat merugikan Penggugat karena Penggugat telah kehilangan haknya sebagai Pegawai Negeri Sipil padahal sebelumnya telah menerima sangsi hukum Administratif yang telah dijalankannya. Dengan kata lain, Penggugat ini mendapatkan 2 (dua) sangsi administratif yang berbeda atas 1 (satu) tindak pidana yang dilakukannya. Peneliti tidak akan masuk terlalu dalam pada objek sengketa, tetapi lebih kepada beberapa pertimbangan hukum yang ada di dalam putusan tersebut, terutama yang berkaitan dengan Upaya Administratif.

Pada putusa ini memberikan gambaran bahwa Upaya Administratif masih menjadi hal yang dilematis karena adanya perbedaan dari sisi peraturannya sendiri, bukan dari sisi penafsiran atas peraturan tersebut. Perbedaan itu dapat dilihat dari UU PTUN dan Perma Nomor 6 Tahun 2018. Selain perbedaan dalam dua peraturan tadi, Upaya Administratif sulit untuk dilakukan karena dalam konteks sengketa ASN pada saat itu belum ada peraturan yang secara teknis mengatur bagaimana mekanisme Upaya

Administratif yang perlu dilakukan apabila ada pihak yang berkeberatan atas keputusan dari instansi pemerintah.

## **2. Tinjauan Putusan Nomor 336/B/2020/PT.TUN.JKT dan Putusan Nomor 75/G/2020/PTUN.Smg.**

Dua putusan ini ditinjau secara bersamaan karena mengandung satu hal yang sama, yaitu menerima bahwasanya ada Upaya Administratif yang sebelumnya telah dilakukan Penggugat, akan tetapi sekaligus menolak Upaya Administratif tersebut (dengan catatan pertimbangan khusus) karena tidak memenuhi ketentuan yaitu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak objek sengketa diumumkan. Dengan kata lain Upaya Administratif yang dilakukan oleh para Penggugat ini telah daluwarsa atau lewat batas tenggang waktu yang berarti Penggugat tidak dapat memenuhi ketentuan yang mewajibkan mereka untuk menempuh seluruh Upaya Administratif terlebih dahulu yang adalah syarat formil dalam mengajukan gugatan sengketa administrasi pemerintahan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Perlu diketahui terlebih dahulu bahwa objek sengketa dalam Putusan Nomor 75/G/2020/PTUN.SMG adalah Keputusan Kepala Desa Kebonagung Nomor: 141.17/III/Tahun 2020 Tentang Pemberhentian Tetap Dengan Tidak Hormat Kepada M Khaerudin Jabatan Kadus Gutoko Desa Kebonagung Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan tertanggal 19 Maret 2020. Sementara objek sengketa dalam Putusan Nomor 336/B/2020/PT.TUN.JKT adalah SHM Nomor 876/Kelurahan Pekalipan.

Problematika yang muncul pada titi ini adalah perbedaan dalam memandang batas waktu, yang lalu berpengaruh pada putusan. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung disebutkan menerima permohonan



banding dari Pembanding/Penggugat meskipun upaya keberatan yang disampaikan sudah melewati tenggang waktu. Sementara Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta menyatakan gugatan Pembanding/Penggugat tidak dapat diterima, dengan salah satu pertimbangan hukumnya adalah upaya keberatan yang dilakukan Penggugat sudah melewati tenggang waktu. Sekali lagi, hal ini menunjukkan adanya ketidaktegasan dalam peraturan yang terbukti mendorong munculnya putusan yang berbeda dalam satu perkara yang sama.

### **3. Tinjauan Putusan Nomor 99/G/2020/PTUN-JKT dan Putusan Nomor 12/B/TF/2021/PT.TUN. JKT.**

Pemilihan kedua putusan ini dilakukan karena keduanya memutus perkara yang sama. Pada putusan nomor 99/G/2020/PTUN-JKT dituliskan bahwa objek gugatan yang diperkarakan adalah tindakan administrasi pemerintahan berupa pernyataan dari Jaksa Agung (Tergugat) dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 yang berbunyi:<sup>129</sup>

“... Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II yang sudah ada hasil rapat paripurna DPR RI yang menyatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM berat, seharusnya Komnas HAM tidak menindaklanjuti karena tidak ada alasan untuk dibentuknya Pengadilan ad hoc berdasarkan hasil rekomendasi DPR RI kepada Presiden untuk menerbitkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc sesuai Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM ....”

---

<sup>129</sup> Risalah Rapat Dewan Perwakilan Rakyat RI, “Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Jaksa Agung RI,” 16 Januari 2020.

Pernyataan ini membuat para Penggugat mengalami kerugian langsung karena menghambat proses hukum penyelesaian pelanggaran HAM Berat Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II sehingga menghalangi kepentingan keluarga korban untuk mendapatkan keadilan atas meninggalnya para korban.<sup>130</sup> Perlu diketahui, para Penggugat ini adalah: 1) Sumarsih, yang adalah orang tua dari Bernardinus Realino Norma Irmawan, mahasiswa yang meninggal ditembak aparat dan menjadi korban dalam Peristiwa Semanggi I pada November 1998; dan 2) Ho Kim Ngo, yang adalah orang tua dari Yap Yun Hap, mahasiswa yang meninggal ditembak aparat dan menjadi korban dalam peristiwa Semanggi II pada September 1999.<sup>131</sup>

Penulis dalam hal ini tidak akan melakukan tinjauan atas kasus tersebut, tetapi bermaksud untuk meninjau pertimbangan hukum yang diambil oleh majelis hakim pada tiap-tiap putusan, terutama yang berhubungan dengan Upaya Administratif. Berikut adalah kronologi Upaya Administratif yang telah dilakukan:<sup>132</sup>

- a. Tanggal 16 Januari 2020 adalah tanggal kemunculan Objek Gugatan yang berupa pernyataan Jaksa Agung.
- b. Tanggal 13 Februari 2020 adalah tanggal Penggugat mengirimkan Keberatan Administratif kepada Tergugat.

---

<sup>130</sup> <sup>130</sup> Amnesty International, “Mengapa Keluarga Korban Semanggi I dan II Perlu Menggugat Pernyataan Jaksa Agung?” 11 Mei 2020, diakses melalui <https://www.amnesty.id/mengapa-keluarga-korban-semanggi-i-dan-ii-perlu-menggugat-pernyataan-jaksa-agung/> (Akses 2 Februari 2023).

<sup>131</sup> Putusan Nomor: 99/G/2020/PTUN-JKT, diakses melalui [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/11/PUTUSAN-99\\_TF\\_2020-an.-Trisakti-Semanggi-I-dan-II.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/11/PUTUSAN-99_TF_2020-an.-Trisakti-Semanggi-I-dan-II.pdf), (2 Februari.2023).

<sup>132</sup> *Ibid.*



- c. Tanggal 19 Februari 2020 Tergugat menjawab surat dan diterima oleh para Penggugat pada tanggal 28 Februari 2020.
- d. Tanggal 5 Maret 2020, 12 Maret 2020, 26 Maret 2020, dan 16 April 2020 Penggugat mengirimkan Surat Terbuka (yang lalu dipandang sebagai langkah Banding Administratif) kepada Presiden Republik Indonesia (sebagai atasan Tergugat) untuk menyuarakan penyelesaian kasus Semanggi I dan Semanggi II.
- e. Presiden Republik Indonesia sebagai Atasan Tergugat tidak pernah menanggapi Surat Terbuka yang diajukan para Penggugat sehingga mereka berhak mengajukan gugatan ke Pengadilan karena telah menempuh upaya keberatan dan banding administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan.

Majelis Hakim PTUN yang memutus perkara ini dalam salah satu pertimbangan hukumnya menyebutkan bahwa Penggugat telah melakukan mekanisme Upaya Administratif berupa Keberatan dan Banding Administratif. Pada ulasan putusan yang ini perbedaan yang ditekankan adalah pada substansi Banding Administratif dan penerima kuasa. Maka, sekali lagi ditemukan ada persoalan yang sangat mendasar yang dapat muncul karena substansi pengaturan yang tidak tegas.

#### **4. Tinjauan Putusan Nomor 101/B/2021/PT.TUN.SBY., 75/G/2020/PTUN.Smg, dan 76/G/2020/PTUN.SMG**

Putusan ini ditinjau secara bersamaan karena dua pertimbangan penting. Pertama, Putusan nomor

75/G/2020/PTUN.Smg dan 76/G/2020/PTUN.SMG memiliki pertimbangan hukum yang serupa, terutama tentang tenggat waktu dalam Upaya Administratif yang berdampak pada kemunculan wewenang dari Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili perkara. Kedua, Putusan Nomor 101/B/2021/PTTUN.SBY adalah Putusan Pengadilan Tingkat Banding setelah sebelumnya diputus pada Pengadilan Tingkat Pertama di PTUN Semarang dengan Nomor Putusan 76/G/2020/PTUN.SMG. Terdapat perbedaan mendasar dalam memandang tenggat waktu mengajukan Keberatan Administratif, serta kemunculan wewenang dari PTUN untuk memeriksa dan mengadili perkara.

Sebagai informasi, terkait objek sengketa pada putusan nomor 75/G/2020/PTUN.Smg adalah Keputusan Kepala Desa Kebonagung Nomor: 141.17/III/Tahun 2020 Tentang Pemberhentian Tetap Dengan Tidak Hormat Kepada M Khaerudin Jabatan Kadus Gutoko Desa Kebonagung Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan tertanggal 19 Maret 2020. Penggugatnya adalah Muh. Khaerudin dan Tergugatnya adalah Kepala Desa Kebonagung.

Sementara, objek sengketa pada putusan nomor 76/G/2020/PTUN.SMG. adalah Keputusan Kepala Desa Kebonagung Nomor: 141.18/III/Tahun 2020 Tentang Pemberhentian Tetap Dengan Tidak Hormat Kepada Budi Raharjo Jabatan Kadus Kabunan Desa Kebonagung Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan tertanggal 19 Maret 2020. Penggugatnya adalah Budi Raharjo dan Tergugatnya adalah Kepala Desa Kebonagung. Bila diteliti lebih jauh, terlihat bahwa Kepala Desa Kebonagung ini pada tanggal yang sama mengeluarkan setidaknya 2 (dua) Surat Keputusan tentang Pemberhentian Tetap dengan Tidak Hormat atas 2 (dua) jabatan Kepala Dusun di wilayahnya. Keduanya mengajukan gugatan di

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang karena dirugikan atas keputusan tersebut.

Catatan penting dari putusan yang berbeda ini adalah baik Majelis Hakim PTUN Semarang maupun Majelis Hakim PTTUN Surabaya sama-sama menyebutkan beberapa peraturan yang sama yang digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum. Beberapa aturan yang dimaksud adalah:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
5. Peraturan Mahkamah Agung RI No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

#### **5. Tinjauan Putusan Kasasi Nomor: 316 K/TUN/2020.**

Pada putusan tersebut, Penggugat/Pemohon Kasasi mengajukan upaya keberatan terhadap objek sengketa *a quo* pada tanggal 15 Mei 2019 dan Tergugat/Termohon Kasasi menerima Keberatan Penggugat pada tanggal 17 Mei 2019, selanjutnya Tergugat melantik Saudara Drs. H. Ema Sumarna, M. Si. dalam jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kota Bandung pada tanggal 22 Maret 2019 padahal berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja untuk mengajukan upaya keberatan sejak diumumkannya

keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Dalam hal ini pelantikan Drs. H. Ema Sumarna, M. Si. dalam jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Sekretaris Daerah Kota Bandung pada tanggal 22 Maret 2019 sebagai tindak lanjut atas diterbitkannya objek sengketa dapat dipandang sebagai pengumuman, sehingga pengajuan upaya Keberatan oleh Penggugat tanggal 15 Mei 2019 yang diterima oleh Tergugat tanggal 17 Mei 2019 telah melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karenanya permohonan kasasi tersebut harus ditolak,

#### **6. Tinjauan Putusan Kasasi Nomor: 292 K/TUN/2021**

Putusan Kasasi Nomor: 292 K/TUN/2021 mempunyai kaidah hukum bahwa ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur secara eksplisit bagi masyarakat yang tidak menerima keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan “diharuskan” mengajukan upaya keberatan dan/atau banding administrasi, akan tetapi hanya diberikan kesempatan kepada masyarakat ‘dapat’ mengajukan keberatan dan/atau banding administrasi. Dengan demikian kedudukan norma tersebut bukan sebagai suatu ‘kewajiban’ yang harus dipatuhi, akan tetapi merupakan suatu ‘hak’ yang diberikan undang-undang kepada masyarakat yang implementasinya tentu tergantung pada kemauan dan kehendak masyarakat yang bersangkutan.

Bahwa pada hakikatnya jiwa Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah upaya untuk mengoptimalkan penyelesaian masalah secara internal oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, akan tetapi



normanya tidak memadai atau tidak lengkap, sehingga untuk mengisi kekosongannya, dalam rangka untuk memperkuat penerapannya oleh badan atau pejabat tata usaha negara di tataran eksekutif, dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan: “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif.”

Melalui putusan tersebut, dapat ditemukan dua kaidah hukum, yaitu dari konstruksi yang dibangun pada paragraf awal adalah melakukan elaborasi terhadap wajib atau tidak, harus atau tidaknya suatu Upaya Administratif. Dari konstruksi tersebut ditemukan kaidah hukum bahwa Upaya Administratif bukanlah suatu yang wajib, jika kita lihat di paragraf selanjutnya membahas isu yang berbeda yaitu tentang keterlambatan melakukan keberatan apakah diperbolehkan secara hukum. Terhadap isu tersebut diperoleh kaidah hukum bahwa terlambat melakukan keberatan bukanlah suatu alasan yang dapat digunakan untuk membatasi akses keadilan masyarakat yang dilindungi oleh konstitusi.

### **3. Rekonstruksi Upaya Adminitrasi Perspektif *Ius Constituendum* Secara Intergratif**

Pada Bab ini penulis bertujuan untuk menemukan kebaruaran dari penelitian, yaitu dengan merekonstruksi Upaya Administratif agar menjadi suatu langkah hukum yang ideal, dengan bersandar dari analisis pada bagian sebelumnya. Bagian ini diawali dengan uraian mengenai teori rekonstruksi hukum, lalu dilanjutkan dengan rekonstruksi analisis hukum dan peraturan, pendekatan perbandingan hukum, dan pendekatan

teknologi yang sangat penting untuk disentuh mengingat berbagai peraturan saat ini menghendaki agar seluruh sektor pemerintahan menggunakan teknologi dalam pelayanan publik.

#### **a. Rekonstruksi Hukum Jangka Panjang**

##### **1) Revisi Undang-Undang PTUN, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 6 Tahun 2018 serta Peraturan- Peraturan lain**

Untuk rekonstruksi jangka panjang, penelitian ini menunjukkan perlu dibuat harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Upaya untuk mengharmonisasi ini tidak lain adalah dengan mengusulkan adanya revisi atau perubahan pada UU Pengadilan Tata Usaha Negara dan revisi UU Administrasi Pemerintahan serta Perma Nomor 6 Tahun 2018. Untuk rekonstruksi jangka panjang, penelitian ini menunjukkan perlu dibuat harmonisasi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Upaya untuk mengharmonisasi ini tidak lain adalah dengan mengusulkan adanya revisi atau perubahan pada UU Pengadilan Tata Usaha Negara dan revisi UU Administrasi Pemerintahan serta Perma Nomor 6 Tahun 2018.

Ketiga aturan di atas memiliki beberapa perbedaan, baik dari segi substansi maupun tafsir di pengadilan, maka pengaturan yang ada di dalamnya perlu disamakan. Hal yang menjadi catatan penting setidaknya ada dua hal, yaitu mengenai pengaturan sektoral dan munculnya kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pasca Banding Administratif. Pengaturan sektoral ini menjadi catatan tersendiri karena ada proses yang berbeda setelah pengajuan keberatan. Persoalan ini telah dibahas tersendiri dalam dokumen Sosialisasi Perma Nomor 6 Tahun 2018 pada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk wilayah hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta

dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Pada dokumen tersebut dituliskan demikian:

“Dalam hal aturan dasarnya di dalam peraturan sektoral tidak mengatur Upaya Administratif dan keberatan yang diajukan tidak dijawab atau tidak diselesaikan, sebagaimana dimaksud Pasal 77 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan: “Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan,” maka terhadap hal ini, telah disepakati hal-hal sebagai berikut:

1. Keberatan yang tidak diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh Pejabat Pemerintahan langsung diajukan gugatan saja, tidak perlu diajukan banding administrasi lagi.
2. Dalam hal upaya keberatan tidak ditanggapi/dijawab dalam batas tenggang waktu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, maka tidak perlu menempuh upaya banding administratif, tetapi langsung mengajukan gugatan ke pengadilan.
3. Terkait banding administrasi, dalam beberapa kondisi, penentuan siapa atasan badan/pejabat TUN diserahkan kepada kebijaksanaan hakim.
4. Keberatan atau banding yang tidak diselesaikan oleh pejabat pemerintahan tidak dapat dimohonkan sebagai objek permohonan fiktif positif tetapi dapat langsung diajukan gugatan biasa ke PTUN.”

Letak permasalahan dalam upaya administrasi dalam peraturan tersebut terletak pada angka 1 tertulis bahwa ketika ada keberatan yang tidak diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan, maka warga yang dirugikan tidak perlu mengajukan Banding Administratif lagi tetapi langsung mengajukan gugatan

ke PTUN, selanjutnya pada angka 3 terdapat ketidakpastian yaitu mengenai penentuan siapa Atasan Badan atau Atasan Pejabat yang akan diajukan banding administratif.

Hal tersebut kemudian dapat dijawab dengan melakukan perbandingan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Menurut PP Nomor 79 Tahun 2021 sudah terang diatur bahwa Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) atau Keputusan Pejabat dapat mengajukan Upaya Administratif. Upaya Administratif tersebut terdiri atas Keberatan dan Banding Administratif. Keberatan yang dimaksud adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK selain:

1. Pemberhentian sebagai PNS; atau
2. Pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPK.

Banding Administratif pada hakikatnya adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK. Maka sudah jelas diatur bahwa jika persoalannya adalah mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK, Pegawai ASN dapat langsung mengajukan Banding Administratif. Selain persoalan itu, harus melalui prosedur mengajukan keberatan. Secara lebih jelas dapat digambarkan melalui tabel sebagai berikut.



**Tabel 4. Upaya Administratif menurut PP Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara**

Kategori Upaya Administratif	Pasal dan Ayat	Bunyi
Keberatan	Pasal 3 Ayat (1)	Pegawai ASN dapat mengajukan Keberatan atas: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Keputusan PPK <i>selain</i> pemberhentian sebagai PNS atau <i>selain</i> pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK; dan</li> <li>b. Keputusan Pejabat</li> </ol>
Banding Administratif	Pasal 10	Pegawai ASN dapat mengajukan Banding Administratif atas Keputusan PPK yang berupa: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>pemberhentian</b> sebagai PNS; dan</li> <li>b. <b>pemutusan hubungan perjanjian kerja</b> sebagai PPPK.</li> </ol>

Sumber: PP Nomor 79 Tahun 2021

PP Nomor 79 Tahun 2021 dalam regulasinya merupakan contoh peraturan yang sangat tepat untuk dijadikan perbandingan karena menyimpan beberapa persoalan penting. *Pertama*, peraturan ini disebut sebagai sektor khusus karena mengatur sendiri bagaimana Upaya Administratif dapat dilakukan di lingkup internal mereka sebagai langkah awal untuk menyelesaikan sengketa administratif. Perihal mengatur sendiri dapat dimaknai sebagai prosedur dan mekanisme yang ditempuh tidak sama dengan apa yang telah diatur di UU Nomor 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan ini akan menjadi persoalan ketika dihadapkan pada keseragaman makna mengenai semangat dan operasionalisasi dari Upaya Administratif pada sektor-sektor lainnya.

*Kedua*, dalam PP Nomor 79 Tahun 2021 ini jelas disebutkan bahwa Upaya Administratif terdiri dari 2 (dua) 'kategori' yang menunjukkan bahwa Keberatan dan Banding Administratif adalah 2 (dua) cara yang berbeda untuk menangani kasus yang berbeda. Hal ini berbeda dengan pengaturan mengenai Keberatan dan Banding Administratif yang ada di dalam UU Administrasi Pemerintahan yang memaknai keberatan dan banding administratif sebagai langkah Upaya Administratif yang berjenjang. *Ketiga*, PP Nomor 79 Tahun 2021 ini juga mengatur sendiri mengenai pengajuan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dalam PP tersebut diatur bahwa dalam hal pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan PPK atau Atasan Pejabat setelah ada upaya Keberatan, maka Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN setelah ada upaya Banding Administratif, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Mengingat bahwa semangat dari UU Administrasi Pemerintahan adalah menekankan Upaya Administratif sebagai pilihan utama (*primum remedium*) yang tersirat dalam Pasal 75 UU tersebut, maka penting juga untuk dilihat dan diperbandingkan hal-hal yang menyangkut Upaya Administratif antara UU Administrasi Pemerintahan dengan PP No. 79 Tahun 2021.

**Tabel 5. Perbandingan Pengaturan Upaya Administratif**

Pembanding	UU No. 30 Tahun 2014	PP No. 79 Tahun 2021
<b>Definisi Upaya Administratif</b>	Pasal 1 ayat (16) Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.	Pasal 1 ayat (3) Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK atau Keputusan Pejabat.
<b>Definisi Keberatan</b>	Tidak didefinisikan secara khusus dalam Ketentuan Umum, tetapi ada dalam Pasal 75 ayat (2) yang menyatakan keberatan (selain banding administratif) adalah komponen dari Upaya Administratif.	Pasal 1 ayat (4) Keberatan adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK selain pemberhentian sebagai PNS atau selain pemutusan hubungan perjanjian kerja

<b>Pembanding</b>	<b>UU No. 30 Tahun 2014</b>	<b>PP No. 79 Tahun 2021</b>
		sebagai PPPK dan Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan Pejabat.
<b>Definisi Banding</b>	Tidak didefinisikan secara khusus dalam Ketentuan Umum, tetapi ada dalam Pasal 75 ayat (2) yang menyatakan banding administratif (selain keberatan) adalah komponen dari Upaya Administratif.	Pasal 1 ayat (5) Banding Administratif adalah Upaya Administratif yang ditempuh oleh Pegawai ASN yang tidak puas terhadap Keputusan PPK mengenai pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan perjanjian kerja sebagai PPPK.
<b>Pihak yang diajukan Keberatan</b>	Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang	PPK atau atasan Pejabat, tergantung dari siapa yang



<b>Pembanding</b>	<b>UU No. 30 Tahun 2014</b>	<b>PP No. 79 Tahun 2021</b>
	menetapkan Keputusan.	menetapkan Keputusan.
<b>Pihak yang diajukan Banding</b>	Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.	Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPSN)
<b>Dalam hal Warga Masyarakat/Pegawai ASN tidak puas/tidak menerima atas keputusan/ penyelesaian Keberatan</b>	Warga masyarakat dapat mengajukan banding administratif kepada Atasan Pejabat	Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
<b>Dalam hal Warga Masyarakat/Pegawai ASN tidak puas atas keputusan Banding Administratif</b>	Warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara	Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
<b>Dalam hal tidak ada Keputusan atas Keberatan setelah tenggat waktu berakhir</b>	Keberatan dianggap dikabulkan.	Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara
<b>Dalam hal tidak ada Keputusan atas Banding setelah tenggat waktu berakhir</b>	Keberatan dianggap dikabulkan.	Tidak diatur.

Sumber: UU No. 30 Tahun 2014 dan PP No. 79 Tahun 2021

Peraturan penting berikutnya adalah prosedur setelah pegawai ASN memperoleh keputusan dan tidak puas atas keputusan tersebut. Dengan perbedaan sebagai berikut:

1. Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan atas keberatan dari PPK, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
2. Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan atas keberatan dari atasan Pejabat, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
3. Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Pada PP Nomor 79 Tahun 2021 ini sudah cukup tegas mengatur kemunculan kewenangan PTUN dan PTTUN. Pada prinsipnya peraturan ini sejalan dengan semangat dari kemunculan Upaya Administratif yaitu menyelesaikan sengketa secara internal terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan di pengadilan. Perbedaannya adalah ketika sengketa tersebut berkaitan dengan pemberhentian sebagai PNS atau pemutusan hubungan kerja sebagai PPPK, dan Upaya Administratif sudah dilakukan, maka Pengadilan yang menangani juga berbeda. Itulah mengapa Peraturan Pemerintah ini kemudian dapat menjadi rujukan untuk mengatur secara lebih tegas mengenai Upaya Administratif dalam persoalan khusus lainnya. Tujuannya tidak lain adalah untuk harmonisasi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Dan menjaid menjadi rujukan sebagai model keseragaman untuk penyelesaian penyelesaian Upaya Administratif di internal Pemerintahan

Sektor khusus lain yang juga perlu diperhatikan dalam hal ini adalah Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah karena berdasarkan



penelusuran yang dilakukan, peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah memiliki jalan yang sangat panjang, mulai dari Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sampai yang termutakhir adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Selain prosesnya yang panjang, pengaturan mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini juga sangat kaya akan substansi. Maka dapatlah dipahami mengapa dari berbagai kajian secara akademis dimunculkan saran untuk pengadaan barang/jasa ini diatur dengan produk hukum setingkat undang-undang.

## 2) Pendekatan Teknologi Aplikasi Berbasis Web

Pendekatan teknologi ini perlu diterapkan mengingat secara umum berbagai peraturan terkini menghendaki adanya penggunaan teknologi dalam pelayanan publik, tak terkecuali di bidang hukum. Tujuan dari penerapan teknologi ini tak lain adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari segala proses yang ada.

Supandi menyampaikan bagaimana Peraturan mulai berevolusi, yang ditandai dengan evolusi kewenangan dan evolusi pola pikir serta pola kerja berbasis *Information and Communication Technology (ICT)* yang bertujuan untuk melahirkan keadilan yang hakiki bagi para pencari keadilan dan mendorong kemajuan peradaban hukum Indonesia. Dengan adanya perubahan yang cepat, terutama yang berkaitan teknologi, menjadikan *mindset* dan *cultural set* masyarakat berubah. dalam mewujudkan Badan Peradilan yang Agung dan Modern Berbasis pada Teknologi Informasi karena perkembangan revolusi industri 5.0 menghendaki segala sesuatu berbasis real time sehingga

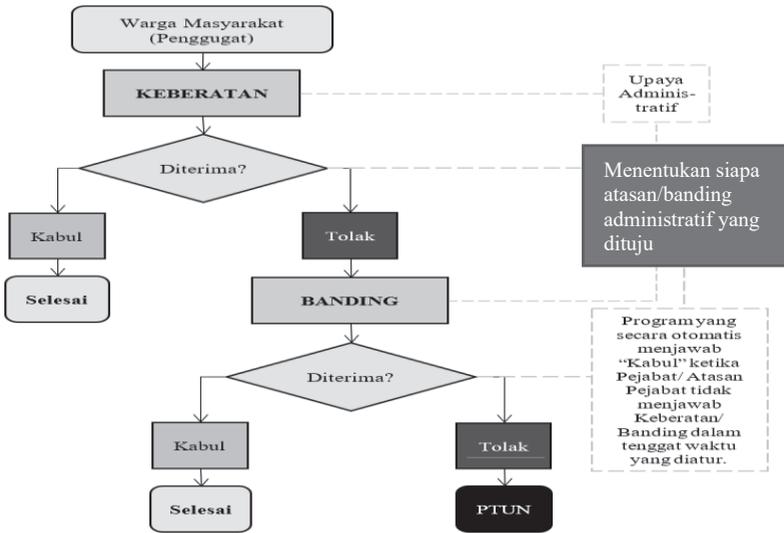
dibutuhkan kemajuan teknologi informasi.<sup>133</sup> Kemajuan Teknologi Informasi tersebut menghendaki perilaku: profesionalisme, transparansi, akuntabel, efektif dan efisien.

Penulis berpendapat, hal ini menunjukkan bekerjanya teknologi informasi merubah pola kerja pengadilan dalam mempermudah melakukan kontrol terhadap kewajiban warga negara yang bersengketa telah melakukan Upaya Administratif, meskipun kebijakan tersebut belum didukung regulasi yang spesifik tentang kewajiban *upload* scan, menjadi masukan agar kedepan pengaturan tentang kewajiban scan upload Upaya Administratif dituangkan dalam peraturan Mahkamah Agung yang mengatur secara khusus proses beracara di PTUN. Pengadilan telah siap untuk menggunakan aplikasi *e-court* dan memfasilitasi Upaya Administratif sebagai bagian *e-court* yang akan membantu kinerja Mahkamah Agung. Hal ini harus juga dapat dilakukan oleh internal pemerintah dalam melakukan penerapan teknologi Upaya Administratif secara internal di Pemerintahan dengan mewujudkan *e-government*. Selanjutnya ke depan, sistem teknologi informasi Mahkamah Agung dan di internal Pemerintahan terkait teknologi Upaya Administratif dapat disinergikan menjadi sistem yang terintegrasi. Berikut usulan tentang poin-poin penting pengaturan dalam pengembangan teknologi di pemerintahan terkait Upaya Administratif:

*Pertama*, pada prinsipnya teknologi ini perlu digunakan mulai dari tahap awal hingga akhir oleh pihak-pihak yang berkepentingan. *Kedua*, pada prinsipnya teknologi yang kelak digunakan ini akan memangkas jalur birokrasi sehingga Upaya Administratif yang dilakukan langsung dapat diterima oleh Pejabat yang berwenang.

---

<sup>133</sup> *Ibid* hlm. 9.



**Gambar 9. Bagan Alur Upaya Administratif dengan Bantuan Sistem Informasi**

### b. Rekonstruksi Jangka Pendek

Untuk rekonstruksi jangka pendek, hal yang paling mendesak adalah memilih konstruksi Upaya Administratif yang paling ideal. Sifat yang ideal ini setidaknya-tidaknya dapat dilihat dari konstruksi yang konsisten mengenai jangka waktu dan mekanisme, serta sifatnya yang wajib dengan mengacu pada UU Administrasi Pemerintahan. Mengingat, pada analisis sebelumnya ditemukan beberapa inkonsistensi pertimbangan hukum pada berbagai Pengadilan Tata Usaha Negara di beberapa daerah.

Penulis melihat terdapat beberapa persoalan yang perlu diperbaiki dalam pengaturan Upaya Administratif, antara lain: apakah Upaya Administratif merupakan hal yang “wajib” atau “pilihan”, mekanisme dan syarat yang lebih rinci dan kejelasan

aturan dalam hal tidak menjawab. Selain itu terhadap persoalan-persoalan itu diperlukan juga rekonstruksi yang sangat cepat melalui pemahaman yang holistik untuk menghadapi persoalan dalam praktek penyelesaian sengketa, khususnya bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

### **1. Upaya Adminitrasi Wajib Atau Pilihan**

Terdapat beberapa persoalan yang perlu diperbaiki dalam pengaturan Upaya Administratif, antara lain: apakah Upaya Administratif merupakan hal yang “wajib” atau “pilihan”, mekanisme dan syarat yang lebih rinci dan kejelasan aturan dalam hal tidak menjawab. Selain itu terhadap persoalan-persoalan itu diperlukan juga rekonstruksi yang sangat cepat melalui pemahaman yang holistik untuk menghadapi persoalan dalam praktek penyelesaian sengketa, khususnya bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

Maka perlu ada aturan yang lebih tegas dengan mewajibkan Upaya Administratif ini dilakukan sebelum warga masyarakat mengajukan gugatan melalui pengadilan. Dengan kata ‘wajib’ yang digunakan dalam peraturan, maka tidak ada celah untuk memaknai Upaya Administratif sebagai suatu mekanisme yang bisa dipilih untuk dilakukan atau tidak. Hal ini penting untuk dipertegas lebih lanjut karena salah satu syarat Pengadilan berwenang untuk menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa adalah ketika sudah melalui Upaya Administratif, yang berarti itu wajib dilakukan.

### **2. Mekanisme dan Syarat yang Lebih Rinci**

Hal yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah pelaksanaan Upaya Administratif ini sangat rentan dijadikan sekadar formalitas saja, sepanjang itu dilakukan maka dianggap sudah memenuhi syarat formil untuk mengajukan

gugatan. Maka untuk mencegahnya menjadi sekadar formalitas dan benar-benar efektif digunakan perlu ada pengaturan yang lebih rinci mengenai upaya Keberatan dan Banding Administratif.

Hal pertama yang menjadi catatan penulis adalah mengenai tenggang waktu. Perihal tenggang waktu tersebut sudah diatur jelas dalam UU Administrasi Pemerintahan, namun yang tidak dijelaskan adalah ketika pengajuan Keberatan dan Banding Administratif ini melebihi batas waktu. Apakah warga masyarakat tersebut kehilangan haknya untuk menggugat perkara di pengadilan atau tidak? Selain mengenai waktu, yang perlu diperjelas lagi adalah mengenai persyaratan formil atau bentuk dari Keberatan dan Banding Administratif itu sendiri.

Pada bagian ini, keperluan untuk merinci mekanisme dan persyaratan ini tidak hanya tertuang di dalam peraturan, tetapi juga dioperasionalisasikan dalam sistem informasi yang terintegrasi. Sistem ini akan memastikan, *pertama*, bila jangka waktu pengajuan Keberatan dan Banding Administratif sudah melewati tenggang waktu, sistem akan otomatis memberi jawaban Menolak. *Kedua*, sistem akan menyediakan ruang-ruang khusus untuk menggunggah dokumen tertulis yang dipersyaratkan sebagai syarat formil pengajuan Keberatan dan Banding Administratif.

### **3. Aturan dalam Hal Tidak Menjawab**

UU Administrasi Pemerintahan sudah jelas mengatur bahwa Pejabat harus menjawab Keberatan yang diajukan kepadanya dan jika perintah ini tidak dipatuhi maka Pejabat tersebut akan dikenai sanksi administratif ringan yang bisa berupa teguran lisan, teguran tertulis, atau penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan.

Begitu juga dalam hal atasan Pejabat yang tidak menjawab Banding Administratif yang disampaikan warga masyarakat. Melalui beberapa putusan

Selain itu juga saat ini sudah pasti dapat dikembangkan teknologi yang dapat diatur supaya secara otomatis atasan Pejabat ini bisa memberikan jawaban mengabulkan ketika tenggat waktu untuk menjawab sudah habis. Dengan cara yang demikian, setiap Upaya Administratif pasti ditanggapi, dan ketika yang dimaksud adalah Banding Administratif, sengketa administrasi benar-benar dapat diselesaikan di lingkup internal pemerintahan, tidak perlu sampai menggugat secara administrasi di Pengadilan. Perihal penting lainnya yang juga perlu dijadikan perhatian adalah Upaya Administratif saat ini bisa memiliki bentuk dan mekanisme yang berbeda, bergantung pada objek sengketanya. Upaya Administratif yang bersifat umum, yang tidak diatur dalam peraturan dasar, tunduk pada UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu untuk Upaya Administratif yang bersifat khusus, diselesaikan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), bukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan yang menjadi objek sengketa adalah Putusan KASN/BAPEK.

#### **4. Pengecualian Kewajiban Melakukan Upaya Administratif**

Selain pengecualian yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, khusus Rumusan Kamar Tata Usaha Negara yang telah memberikan beberapa pengecualian sengketa yang tidak



perlu Upaya Administratif lebih dahulu, sebagaimana uraian bab sebelumnya diperlukan rekonstruksi lainnya untuk memberikan tambahan rekonstruksi sengketa-sengketa yang dikecualikan.

Dalam Rekonstruksi itu ada semacam pengecualian-pengecualian. Misalnya pengecualian Upaya Administratif bagi pemerintahan desa, karena dari aspek SDM maupun struktur organ pemerintahan di pemerintahan desa manapun tidak didukung oleh “SDM dan Perangkat Hukum.” Namun dalam prakteknya di pengadilan kedudukan pemerintah desa sebagai Tergugat tidak mengalami kendala.

Pengecualian selanjutnya terhadap organ-organ kenegaraan atau dalam istilah UUAP “penyelenggara negara lainnya” di lingkungan legislatif, yudikatif, dan lainnya, untuk tidak perlu menyediakan Upaya Administratif dan bahkan tidak perlu menjadi Tergugat di PTUN. Sungguh terasa janggal misalnya Ketua MA, Ketua MK, atau Ketua MPR menjadi Tergugat di PTUN. Seperti apa Upaya Administratif di lembaga-lembaga kenegaraan tersebut dan siapa pula Atasannya. Dari segi istilahnya saja tidak nyambung; “administratif” dalam literatur manapun selalu berkonotasi pemerintahan (*besturing*), tidak pernah bergeser menjadi kenegaraan (*staatrechtelijk*). Organ-organ kenegaraan (*staatsorgaan*) menjalankan tugas dan kewenangannya atas dasar dan tunduk pada Hukum Tata Negara (*staatsrecht*), sementara proses hukum pada Upaya Administratif dan di PTUN itu didasarkan pada Hukum Administrasi (*bestuursrecht*). Tidak logis menguji dan memeriksa tindakan atas dasar HTN dengan *toetsingground* Hukum Administrasi.

## 5. Pemaknaan Upaya Administratif Secara Holistik

Pada praktek Upaya Administratif saat ini, dijumpai bagaimana Upaya Administratif berjalan tidak semestinya, berjalan secara parsial, prosedural hal ini dipengaruhi oleh pemahaman *stakeholder* yang belum secara holistik atau menyeluruh memaknai Upaya Administratif. Agar Upaya Administratif berjalan efektif dan produktif sebagaimana filosofinya perlu pemaknaan pengaturan upaya administratif secara holistik.

### a) Internal Pemerintahan.

Pemaknaan Upaya Administratif dimaknai secara parsial tidak holistik nampak pada Upaya Administratif yang terjadi dalam bentuk “dialog” korespondensi-formalistik, di mana komunikasi dilakukan melalui surat menyurat formalistik dan harus dilalui semata-mata layaknya tiket yang harus dimiliki oleh warga masyarakat sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan. Penulis berpendapat bahwa dalam praktek pejabat pemerintahan (Tergugat) seringkali hanya menjawab surat keberatan dengan jawaban baku, tidak memberikan solusi dan tidak merespon keberatan dengan bijak, seperti menjawab dengan pernyataan “bahwa putusan/tindakan pemerintahan yang dilakukan telah sesuai Peraturan Perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, apabila warga masyarakat keberatan silahkan mengajukan langsung ke Pengadilan” dari praktek tersebut nampak bahwa “ruang dialog/musyawarah” yang merupakan salah satu nilai dalam masyarakat, tidak berjalan secara maksimal. Karena Tergugat kadang kala hanya mengedepankan ego-birokrasi bukan semangat bermusyawarah.

Proses “dialog” yang formalistik juga dijumpai pada saat pemerintah menjawab keberatan warga masyarakat.



Seharusnya apabila pemerintah (lembaga keberatan) beritikad baik, dia harusnya menunjukkan kemana banding administratif ditujukan dan kepada siapa, sehingga dalam hal ini Tergugat lebih relevan untuk mengetahui dan menentukan atasannya siapa. Tenggang waktu upaya administratif sebagaimana telah diatur Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maupun Peraturan Sektoral apabila terlampaui yaitu 21 hari, diartikan ‘upaya dialog telah gagal’ dan forum penyelesaian selanjutnya adalah di Pengadilan Tata usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama, dengan pengertian tenggang waktu dapat diatur dalam Pasal 55 UU PTUN 90 hari tetap dipertahankan. Sedangkan tenggang waktu yang dipakai selama Upaya Administratif tersebut membantu tenggang waktu yang diatur dalam Pasal 55 UU PTUN. Penulis menyimpulkan bahwa dari “ruang dialog” tersebut akan dijadikan sebagai *novelty* atau kebaruan dalam penelitian ini meskipun masih banyak yang perlu disempurnakan.

**b) Bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa**

Sebagaimana uraian sebelumnya, tidak dipungkiri terdapat beberapa inkonsistensi putusan Pengadilan yang disebabkan oleh beberapa permasalahan pengaturan upaya adminsitratif, antara rezim Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan rezim Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, hal itu diperumit dengan Peraturan Mahkamah Agung dan kebijakan pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang justru beberapa ketentuannya merujuk pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati<sup>134</sup>, terdapat beberapa tipe penyelesaian konflik norma atau pertentangan norma berkaitan dengan penerapan asas preferensi hukum, yaitu:

- 1) Pengingkaran (*disavowal*) Langkah ini seringkali merupakan suatu paradok, dengan mempertahankan bahwa tidak terjadi konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau konflik logika diinterpretasi sebagai pragmatis.
- 2) Reinterpretasi (*reinterpretation*) Dalam kaitan penerapan ketiga asas preferensi hukum harus dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi yaitu dengan mengikuti asas-asas preferensi hukum, menginterpretasi kembali norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel.
- 3) Pembatalan (*invalidation*) Terdapat dua macam pembatalan, yakni pembatalan abstrak formal dan pembatalan praktikal. Pembatalan abstrak dan formal yaitu pembatalan suatu norma yang dilaksanakan oleh suatu lembaga khusus, misalnya pembatalah Peraturan Pemerintah ke bawah (dalam hierarki peraturan perundang-undangan) dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan pembatalan norma Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembatalan praktikal yaitu pembatalan suatu norma dengan cara tidak melaksanakan norma tersebut di dalam kasus konkrit.
- 4) Pemulihan (*remedy*) Mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan suatu ketentuan. Misalnya dalam

---

<sup>134</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. 2011, *Argumentasi Hukum*, cet V, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 31-32.



hal suatu norma yang unggul dalam arti *overruled norm*, berkaitan dengan aspek ekonomi maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, maka dengan cara memberikan kompensasi.

Pada praktiknya pemaknaan pengaturan upaya administratif secara holistik yaitu, dengan melihat dinamisnya kompleksitas pengaturan upaya administratif secara menyeluruh sebagai sebuah kekayaan kaidah hukum. Dalam konteks pengaturan Upaya Administratif ini dapat dimaknai bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 maupun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 sebagai suatu upaya menjembatani atau menghubungkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Melalui pemaknaan ini diperoleh gambaran bahwa upaya administratif wajib ditempuh sebelum menempuh Upaya Administratif apabila peraturan dasarnya mengatur dan PTTUN berwenang mengadili sebagai pengadilan tingkat pertama apabila pengaturan dasarnya telah mengatur banding administratif dan bentuk Upaya Administratif merupakan quasi peradilan.

Pemaknaan pengaturan Upaya Administratif secara holistik dalam penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara juga harus memperhatikan dinamika perkembangan yurisprudensi yang membentuk kultur hukum di dunia peradilan. Berbeda dengan fase awal pengaturan Upaya Administratif di mana Peradilan Tata Usaha Negara masih mencari bentuk sifat wajib atau pilihan dari upaya administratif. Saat ini atau setidaknya memasuki tahun 2019 mulai terdapat keseragaman yang mewajibkan



upaya administratif ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, walaupun peraturan dasar tidak mengaturnya. Kultur hukum peradilan yang mewajibkan upaya administratif ini berdampak pada pemahaman para pencari keadilan untuk menempuh Upaya administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan

## BAB III PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan pada Bab sebelumnya, maka dapat penulis simpulkan jawaban atas pernyataan dalam rumusan masalah penelitian ini, diantaranya:

1. Pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam konteks peradilan administrasi di Indonesia saat ini masih beragam dan memiliki banyak permasalahan yang menimbulkan pelaksanaan atas Upaya Administratif menjadi inkonsisten. Kluster besar permasalahan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif adalah penentuan Upaya Administratif apakah bersifat wajib atau pilihan sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan kewenangan PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama, pasca ditempuhnya Upaya Administratif.
2. Permasalahan pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dapat diselesaikan atau setidaknya dapat diminimalisir, dengan cara yaitu: *Pertama*, solusi dalam waktu dekat adalah dengan melakukan pemaknaan pengaturan Upaya Administratif secara holistik untuk menyelesaikan persoalan Upaya Administratif yang dihadapi. *Kedua*, perlu dibuat rekonstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dalam sistem penyelesaian sengketa di pengadilan administrasi secara integratif dengan memeriksa kembali peraturan-peraturan mana saja yang perlu disesuaikan. *Ketiga*, perlu dibangun Upaya Administratif berbasis teknologi yang terintegrasi dengan sistem teknologi informasi pengadilan, terutama

aplikasi berbasis web. *Keempat*, mengedepankan lembaga ‘dialog’ yang berasal dari kearifan lokal yaitu antara rakyat dengan Pemerintahannya untuk menyelesaikan permasalahan secara musyawarah dengan harapan permasalahan tidak berujung pada gugatan ke pengadilan.

## B. Saran

1. Perlu dilakukan evaluasi yang mendasar atas setiap peraturan yang ada di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan Upaya Administratif. Tujuan dari evaluasi yang mendasar ini adalah untuk mengidentifikasi apa saja hal-hal yang seringkali tidak sesuai dengan semangat Upaya Administratif yang berakibat pada pertimbangan hukum yang beragam pula di pengadilan. Hasil evaluasi tersebut perlu digunakan untuk mengubah atau menyesuaikan beberapa peraturan dengan maksud mengharmonisasi aturan-aturan yang ada. Terlebih adalah sektor-sektor khusus seperti sengketa Pajak, Kepegawaian ASN, KIP, Pemilu, dan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sebagaimana sudah disinggung pada bagian sebelumnya. Secara teknis, hal yang dapat dilakukan adalah mengubah UU Administrasi Pemerintahan lalu menjadikannya sebagai payung hukum untuk peraturan-peraturan lain, termasuk sektor khusus, untuk menyusun peraturan mengenai Upaya Administratif secara fleksibel atau rigid.
2. Lembaga Upaya Administratif yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan Upaya Administratif diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan tidak mengacaukan lembaga Upaya Administratif dan hukum acaranya, tetapi justru memperluas dan memperkaya tatacara berupaya Administratif melalui lembaga “quasi pengadilan” atau melalui lembaga dialog antara pemerintah



dengan rakyatnya sebelum beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan harapan sengketa sudah bisa selesai melalui “lembaga dialog” sehingga tidak sampai ke Pengadilan, untuk kedepan, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, terutama penelitian yang mengkaji bagaimana seharusnya Upaya Administratif diatur secara internal di lingkungan Pemerintahan, baik dari bentuk peraturan, isi pengaturan dan kriteria yang jelas apa bentuk Upaya Administratif yang digunakan dimasing-masing instansi pemerintahan, apakah keberatan-banding sebagai bentuk dialog warga masyarakat dengan Pejabat pemerintahan, atau dalam bentuk quasi peradilan;

3. Sistem hukum Indonesia perlu beradaptasi dengan teknologi, terutama aplikasi berbasis web, dalam penegakan Upaya Administratif dan hukum administrasi pada umumnya. Penggunaan teknologi ini diharapkan akan membantu penegakan hukum lebih efektif dan efisien. Konsekuensinya adalah selain dari sisi teknis, sumber daya manusia (SDM) juga perlu dipersiapkan supaya dapat memanfaatkan teknologi tersebut dengan optimal maka kedepan, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengkaji dengan lebih fokus, mendetail dan holistik bagaimana pengembangan Sistem Teknologi Informasi digunakan dalam pengajuan Upaya Administratif di internal lingkungan pemerintahan yang terkoneksi dengan sistem teknologi informasi pengadilan. Kajian tersebut baik dari kajian hukum maupun pengembangan teknis sistem informasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Strauss and J. Corbin, *Busir, Qualitatif Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*, (London: Sage Publication, 1990).
- Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective and Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004.
- Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (suatu pencarian)* Yogyakarta, FH UII Press, 2005.
- Barda Nawawi Arief. "*Perbandingan Hukum Pidana*". Jakarta: Raja Grafindo. 2014.
- C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1985).
- Charles Stamford, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, 1989.
- Enrico Simanjuntak (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta), wawancara oleh peneliti.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Studi Perbandingan Peradilan Administrasi di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2020).
- F Srtroink dan E. can der Linden (eds), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005).
- F.H. van Der Burg, et.al., *Rechtsbescherming tegen de Overheid*, (Nijmegen, 1985).
- Hari Sugiharto, *Upaya Administratif Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2009).



- Hasil Rumusan Sosialisasi (Penyebarluasan) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya administratif Pada Rakerda Sewilayah Hukum Pengadilan Tata Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Surabaya, Garden Palace 4-6 Maret 2019.
- Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara* (HTUN), Cetakan I, (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2005).
- HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, (Surakarta: Universitas Negeri Sebelasmaret Press, 1990).
- Hughes, E. Owen, *Public Managemen and Administration, An Introduction*, (London, UK: Martin's Press, 1994).
- Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 15-21.
- J.B.J.M, ten Berge, *Besturen Door de Overheid*. W.E.J, (Tjeenk Willink, Deventer), 1996.
- Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah (sebuah pendekatan sistem)*, (Mizan, 2014).
- Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan negara dan Pergesaran Kekuasaan Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004).
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Johnson, Richard A; Kast, Fremon E [and] Rosenzweig, James E. *The theory and management of systems*. [s.l] :McGraw-Hill. 1973.
- Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 1999)

- Lintong O. Siahaan, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Administrasi Itu Sendiri (Kontrol Intern) dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Lembaga Masyarakat dan Peradilan di Luar PTUN (Kontrol Ekstern)*, (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2006).
- Ludwig Von. Bertalanffy, *General system theory*, New York: Braziler, dalam Winardi, *Pengantar Teori Sistem dan Analisis Sistem*, 1980.
- M.L.M. Hertogh, *Consequenties van Controle: De bestuurlijke Doonwerking van het Oondeel van de Administrative Rechter en de Nationale Ombudsman*, (Den Haag: Vuga, 1997).
- Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Liberti, 1992).
- Nabitatus Sa'adah, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pajak dalam Sistem Peradilan di Indonesia," *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 1, March 2019, ISSN 2621 - 2781 Online.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.
- Nicolas Henry, *Public Administration and Public affairs*, diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1998).
- Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2002).



- Novy Dewi Cahyati, *PTUN AKTUAL: Isu-isu Terkini Penyelesaian Sengketa Hukum Administrasi, Sengkarut Upaya Administratif*, (Yogyakarta: Litera, 2021).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi cetakan ke-9, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014).
- Philippe Nonet dan Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: HuMa, 2003).
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. 2011, *Argumentasi Hukum*, cet V, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2009).
- René Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law, Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States, Fourth Edition*, (Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2018).
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 135 dan seterusnya.
- Risalah Rapat Dewan Perwakilan Rakyat RI, "Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Jaksa Agung RI," 16 Januari 2020.
- Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif: Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993.
- Robert C. Borg. *Participant Observation in Organization Setting*, (New York, Syracuse University Press, 1972).
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. 2011.
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.
- Sander Jansen, *Toward an Adjustment of The Trias Politica*, Dalam F. Stroink dan E. van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, (Oxford: Intersentia Antwerpen, 2005).

- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT.Pramedy Pustaka, 1999).
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Saksi* (Bandung: Remaja Karya, 1985).
- \_\_\_\_\_, *Penegakan Hukum*, (Bandung: Bina Cipta, 1983).
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002.
- Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: PT. Alumni, 2016).
- Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Menggali Teori-teori Dan Prinsip-prinsip Pengadilan Sebagai Akses Penyelesaian Sengketa Yang Efektif*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019).
- Yos Johan Utama, "Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa," Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, Kamis 4 February 2010.

## B. Jurnal

- Adriaan Bedner, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions," dalam *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, September 2013.
- Aloysius Eka Kurnis, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur Tentang Hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah", *Jurnal Rechoinding*, Vol. 9 Nomor 3, Desember 2020.
- Anna E. Syafrin, "Upaya Administratif Pada Majelis Pertimbangan Pajak Dalam Kaitannya Dengan Peradilan



- Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Nomor 4 Tahun XXII, 1992.
- Benyamin F Crabtree & Wiliam L, Muller, *Doing Qualitative Research: Research Method for Primary Care. Vol.3.*,(Newbury Park London, Sage publikation, 1992).
- Derita Prapti Rahayu, "Pengawasan Preventid Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Refomasi", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 Nomor 3 Tahun 20015.
- Erna Dwi Safitri, Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Aupaya Admnistrasi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021.
- Faisal, "Menelusuri Teori Chaos Dalam Hukum Melalui Paradigma *Critical theory*", *Jurnal Yusticia*, Vol. 2 Nomor 2 Mei-Agustus 2014.
- Firzhal Arzhi Jiwantara, et.al. "The Extension of Absolute Competence of State 45. Administrative Court after the Enactment of Act Number 30 of 2014 on Government Administration in Indonesia," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, Volume 21, Issue 2, 2018.
- Gugun El Guyanie, "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, *Jurnal Staatrech Hukum Kenegaraa dan politk Islam*. Vol. 1 Nomor 2 Desember 2021.
- Kartika Widya Utama dan Yudhitiya Dyah Sukmadewi, "Dualisme Penyelesaian Sengketa Permohonan Informasi Publik, *Administrative Law and Governance Journal*, Volume 2 Issue 4, November 2019.
- Kartika Widya Utama, "Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif" *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2, September 2015.

- Marbun, R., "Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian," *Jurnal Yuridis*, Vol.4, No.2, Desember, 2017.
- Nurasti Parlina, Regulasi Dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya administratif Dalam Sengketa Administrasi Di Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Jatiswara*, Vol. 36 Nomor 1 Juli 2021
- Ridwan HR, Despan Heryansyah, et.al., "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi," *Jurnal Ius Quiua Iustum*, No. 2 vol. 25 Mei 2018, hlm 34.
- Thomas Carothers, *Democracy Assistance: Political VS Developmental?*, *Jurnal of Democracy*, Vol. 20 Nomor 1, January 2009.
- Umar Dani, "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur dan Karakteristiknya," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 7 Nomor 3, November 2018.
- Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 5, Nomor 1, Maret 2016.

### C. Disertasi

- Yos Johan Utama, "Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan Dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu studi kritis terhadap asas-asas Hukum Administrasi Negara dalam Peradilan Administrasi)," (Disertasi Program

Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 2006).

#### D. Artikel/Makalah

Enrico Simanjuntak, makalah disampaikan dalam Kegiatan Pelatihan Teknis Yudisial Sengketa TUN Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Bagi Hakim Peradilan TUN Seluruh Indonesia yang diselenggarakan secara online, pada tanggal 24 Februari 2022.

Gunarto, *Perkembangan Penelitian Disertasi*, materi kuliah Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.

Heddy Shri Ahimsa-Putra, "Paradigma Ilmu Sosial-Budaya: Sebuah Pandangan," Makalah disampaikan Pada Kuliah Umum "Paradigma Penelitian Ilmu-ilmu Humaniora," diselenggarakan oleh Program Studi Linguistik, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Pendidikan Indonesia, di Bandung, 7 Desember 2009.

Keynote Speech (Pidato Kunci) Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia Disampaikan Pada Acara Bimbingan Teknis Bagi Para Ketua PTTUN dan PTUN Se-Indonesia, Bandung, 3-5 November 2021.

Kompilasi Rumusan Hasil Rapat Pleno, Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia, Cet.5, Sekretariat Kepaniteraan Mahkamah Agung, 2020.

Mudzakkir, Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum, Program Pascasarjana pada Universitas Islam Indonesia, Angkatan 17, Tahun 2017.

Narasumber, Disampaikan Pada Acara "Bimbingan Teknis Bagi Para Ketua PTTUN dan PTUN Se-Indonesia," Bandung, tanggal 3-5 November 2021.

- Satjipto Rahardjo, "Manusia dalam Hukum Di Indonesia, Dalam Sisi Lain Hukum Indoonesia," *Kompas*, Jakarta, 2004.
- Sugiharto, Hari., & Abrianto, Bagus Oktafian, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Arena Hukum*, Vol.11, (No.1), 2018.
- Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Segi Access to Justice," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomer 3, November 2015.
- Ujang Abdullah, disampaikan dalam *Diklat Calon Hakim Angkatan IV Mahkamah Agung RI Tahun 2009*, di Pusdiklat MA RI, Ciawi, Bogor, tanggal 7 Juli 2009.
- Yos Johan Utama, "Seminar Dalam Rangka Hut Peratun Ke-28," dengan Tema: *Upaya Administratif dalam Perspektif UUAP dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi*, yang dilaksanakan di Mercure Ancol, 7 Februari 2019.

## E. Perundang-undangan

- Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi publik disingkat dengan UUKIP (Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.



## F. Wawancara

Umar Dani (Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Serang), wawancara oleh penulis, 3 Januari 2022.

Riawan Tjandra (Ahli Hukum Administrasi, Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta), wawancara oleh penulis, tanggal 12 Juli 2020.

Hasil wawancara dengan Yodi Martono Wahyunadi (Hakim Agung RI Kamar Tata Usaha Negara), tanggal 20 September 2020.

Dani Elpah, (Hakim Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta) wawancara, Jakarta, 31 Maret 2021.

## G. Media Online

Amnesty International, "Mengapa Keluarga Korban Semanggi I dan II Perlu Menggugat Pernyataan Jaksa Agung?" 11 Mei 2020, diakses melalui <https://www.amnesty.id/mengapa-keluarga-korban-semanggi-i-dan-ii-perlu-menggugat-pernyataan-jaksa-agung/> (Akses 2 Februari 2023).

A.A. Oka Mahendra, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, (akses 12 Mei 2022, pukul 18.30 WIB).

Putusan Nomor: 99/G/2020/PTUN-JKT, diakses melalui [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/11/PUTUSAN-99\\_TF\\_2020-an.-Trisakti-Semanggi-I-dan-II.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/11/PUTUSAN-99_TF_2020-an.-Trisakti-Semanggi-I-dan-II.pdf), (2 Februari.2023).

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### I. Data Pribadi

1.	Nama Lengkap	KUKUH SANTIADI, S.H., M.H.
2.	Tempat dan Tanggal Lahir	Batang, 15 Juni 1980
3.	Pekerjaan	Hakim PTUN Semarang
4.	Pangkat/ Golongan	Hakim Madya Muda/ Penata Tingkat I (III/d)
5.	Alamat Kantor	Jalan Abdulrahman Saleh Nomor 89, Kalibanteng Kulon, Kota Semarang, 50145
6.	Nama Orang Tua	Ayah : H. Suharno, Sip. (Alm.) Ibu : Hj. Sutriyati, Amd.Keb. (Alm.)
7.	Nama Isteri	Kikis Purwanti, SE.
8.	Anak-anak	Khairan Hakam Pradipta Keysha Nur azyan Alilah Kaneta Azzahra Saraswati Kautsarrazky Dewangga Saputra

### II. Riwayat Pendidikan

No.	Jenjang	Nama Sekolah	Tahun Lulus
1.	SD	SDN Watesalit	1993
2.	SLTP	SMPN 03	1996
3.	SLTA	SMAN 1	1999
4.	S-1	Universitas 17 Agustus 1945	2003
5.	S-2	Universitas Krisna Dwipayana	2010

### II. Riwayat Pekerjaan

No.	Tempat Bertugas	Tahun
1.	Calon Hakim (PTUN Jakarta)	2007-20010
2.	Hakim PTUN Banjarmasin	2010-2013



3.	Hakim PTUN Samarinda	2013-2016
4.	Hakim PTUN Yogyakarta	2016-2020
5.	Hakim PTUN Semarang	2020 s/d sekarang

### III. Pengalaman Mengajar dan Penyampaian Makalah pada Pertemuan

No.	Tempat Mengajar	Tahun
1.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.	2016-2018
2.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta.	2016-2019
3.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.	2016-2018
4.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta.	2017-2019
5.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta	2017-2018
6.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Katholik Soegijapranoto (Unika) Semarang.	2020-2021
7.	Dosen Pembimbing Penelitian pada beberapa Fakultas Hukum di Yogyakarta maupun Jawa Tengah	2018-2021
8.	Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (Unnes) Semarang.	2022-2022
9.	Fokus Group Discussion, yang dilakukan oleh Bawaslu Yogyakarta	2019
10.	Diklat Pembinaan Strategi Pemerintah Desa Dalam Menghadapi Gugatan Tata Usaha Negara di Kabupaten Sleman	2018
11.	Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) oleh Perhimpunan Advokat Indonesia	2022-2023



## V. Karya Ilmiah

No.	Judul	Tahun	Keterangan
1.	Proses Dismissal Dan Pemeriksaan Persiapan di Pengadilan Tata Usaha Negara	2019	Buku
2.	<i>E-Court</i> dan Masa Depan Sistem Peradilan Modern di Indonesia	2019	Jurnal (Prophetic Law Journal UII)
3.	Pengaturan dan Keabsahan Alat Bukti Elektronik di Era Revolusi industri 4.0	2020	Karya Tulis
4.	Responsivitas Peradilan Tata Usaha Negara Melalui Pelaksanaan <i>E-court</i> Dalam Pembangunan Sistem Peradilan Modern	2022	Karya Tulis

Semarang, Maret 2023

**KUKUH SANTIADI, SH.,MH**