

PELAKSANAAN UPAYA ADMINISTRATIF DAN IMPLIKASI YURIDISNYA TERHADAP PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Anissa Yanuartanti

^a Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Indonesia. E-mail: anissa.yanuartanti@gmail.com

Article	Abstract
<p>Keywords: Upaya Administratif, Putusan, Pengadilan Tata Usaha Negara</p> <p>Artikel History Received: Jan 03 2024 Reviewed: March 09 2024 Accepted: April 13 2024 Published: Feb 2025</p> <p>DOI:/LO.Vol2.Iss1.%pp %</p>	<p><i>Even though administrative efforts as one of the benchmarks for the authority of the State Administrative Court in examining, deciding and resolving a case have been strictly regulated in regulations, there is still confusion among the public regarding its implementation. For example, the public is confused about the differences between administrative efforts in the basic regulations for publishing disputed objects and the provisions in the Law No. 30 of 2014. This research uses normative legal research methods with a statutory approach and a case approach. The results of the research show that there are fundamental differences between administrative efforts using basic regulations as intended in Article 48 of Law No. 5 of 1986 and administrative efforts based on provisions in the Law No. 30 of 2014, namely in terms of procedures, time periods and the authority of the court which will adjudicate in cases where the public is dissatisfied with administrative effort decisions. Apart from that, the implementation of administrative measures has juridical implications for the decisions of state administrative courts, especially regarding the authority to adjudicate and the time limit for filing state administrative lawsuits</i></p> <p>Meskipun upaya administratif sebagai salah satu tolok ukur kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, namun masih ditemukan kebingungan masyarakat dalam pelaksanaannya. Contohnya, masyarakat bingung mengenai perbedaan upaya administratif dalam peraturan dasar penerbitan objek sengketa dengan ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang mendasar antara upaya administratif menggunakan peraturan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UU PTUN dengan upaya administratif berdasarkan ketentuan dalam UU AP, yaitu dalam hal prosedur, jangka waktu, dan kewenangan pengadilan yang akan mengadili dalam hal masyarakat tidak puas dengan keputusan upaya administratif. Selain itu, pelaksanaan upaya</p>

administratif membawa implikasi yuridis terhadap putusan pengadilan tata usaha negara khususnya berkaitan dengan kewenangan mengadili serta tenggang waktu pengajuan gugatan tata usaha negara.

©2024; This is an Open Acces Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution Licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

PENDAHULUAN

Sejarah pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga peradilan administrasi di Indonesia dimulai pada tahun 1948, yaitu sejak penyusunan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman yang kemudian ditindaklanjuti melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 yang menghendaki untuk segera dibentuk Peradilan Administrasi Negara. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman mengakomodir keberadaan Peradilan TUN, tepatnya pada Pasal 7 ayat (1) yang pada pokoknya mengatakan kekuasaan kehakiman yang berkepribadian Pancasila dan yang menjalankan fungsi hukum sebagai pengayoman, dilaksanakan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sejak awal diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sebagai UU PTUN) sebagai hukum acara Peradilan TUN, telah dikenal adanya upaya administratif, sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (1) UU PTUN 1986. Pengertian upaya administratif menurut Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU PTUN 1986, pada pokoknya adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara, prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan itu sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu keberatan dan banding administratif. Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU PTUN 1986, upaya administratif hanya perlu ditempuh 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. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa menurut norma dalam UU PTUN 1986, upaya administratif tidak perlu dilakukan dalam hal tidak terdapat peraturan dasar yang mewajibkannya.

Upaya administratif dapat dikatakan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi, karena merupakan kombinasi atau bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan administrasi yang sama-sama berfungsi untuk mencapai tujuan memelihara keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹

Sebelum dikenal dalam hukum positif Indonesia, upaya administratif telah lebih dahulu dikenal di beberapa negara lain, misalnya Belanda dan Australia. Belanda memiliki keberatan sebagai prosedur pendahuluan dalam instansi pemerintah yang dapat dilakukan oleh seseorang yang tidak setuju dengan keputusan mengenai dirinya kepada *Central Complaints Office* dalam waktu enam minggu sejak keputusan dikirim, sedangkan Australia mengenal istilah *Merit Review* (terdapat dalam *Environmental Decisions And The Administrative Appeals Tribunal, Report No. 36, 2016*) yang memungkinkan sebuah keputusan dapat dibatalkan atau diubah oleh

¹ Marbun, S.F., 2015, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta. hlm. 94

Administrative Review Council.² Ketentuan tentang adanya upaya administratif tersebut merupakan dan dimaksudkan sebagai kontrol yang bersifat internal dan represif di lingkungan tata usaha negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.³

Dalam praktiknya, penerapan upaya administratif bukanlah sebuah kemudahan baik itu bagi masyarakat maupun bagi pejabat pemerintahan. Adanya lebih dari satu peraturan yang mengatur mengenai upaya administratif dianggap menimbulkan inkonsistensi yang berakibat ketidakpastian hukum bagi seorang yang menyelesaikan permasalahan akibat dari tidak diterimanya keputusan tata usaha negara yang merugikan.⁴ Dengan kata lain, masyarakat mengalami kebingungan dalam menentukan aturan mana yang harus dipedomani dalam pelaksanaan upaya administratif. Selain itu, terdapat pula faktor kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai prosedur upaya administratif, serta kebingungan pejabat pemerintahan dalam menyikapi upaya administratif yang diajukan oleh masyarakat. Sebagai contoh, upaya administratif terhadap keputusan IMB yang peraturan dasarnya masih berasal dari dan terdapat dalam peraturan zaman kolonial, sedangkan peraturan daerah yang dianggap sebagai peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan sama sekali perihal upaya administratif.⁵ Contoh lainnya adalah masih kurangnya wawasan dan pemahaman Aparatur Sipil Negara mengenai prosedur upaya administratif di Badan Pertimbangan ASN.⁶ Padahal, upaya administratif digadang-gadang sebagai penyelesaian sengketa internal pemerintahan dengan hasil yang lebih baik dibandingkan pengadilan yang memiliki beberapa kekurangan, di antaranya adalah terdapat pihak yang menang dan di sisi lain terdapat pihak yang kalah. Terlebih, penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Tata Usaha Negara sering kali dianggap menjadikan citra dalam internal pemerintahan tidak sanggup melaksanakan problematika di dalam internal pemerintahannya itu sendiri,⁷ sehingga upaya administratif dianggap sebagai solusi untuk hal tersebut.

Diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (selanjutnya disebut sebagai PERMA 6 2018) sebagai “penengah” tidak lantas menghilangkan kebingungan bagi masyarakat. Meskipun terdapat Pasal 3 yang cukup untuk menjelaskan perbedaan pelaksanaan upaya administratif berdasarkan peraturan dasar dan berdasarkan UU AP, namun pertanyaan mengenai kapan upaya administratif ditempuh berdasarkan peraturan dasar dan kapan upaya administratif ditempuh berdasarkan berdasarkan UU AP tetap muncul, begitu pula mengenai apa perbedaan di antara keduanya. Hal demikian tidak mudah terpecahkan terutama bagi masyarakat yang tidak berlatar belakang pendidikan ilmu hukum, padahal masyarakat yang menempuh upaya administratif tidak semuanya memang memiliki pengetahuan tentang ilmu hukum.

² Latief, Syafrijal, Anna Erliyana Chandra, 2020, Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia Dan Belanda, *Journal Of Judicial Review* 22 (2) hlm. 225

³ Sudiawan, Kadek Agus, dan Bagus Hermanto, 2019, Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 16 hlm. 332

⁴ Arta, I Komang Kawi, I Gede Arya Wira Sena, 2021, Kepastian Hukum Ketentuan Upaya Administratif Pasca Dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, *Kertha Widya Jurnal Hukum* Vol. 9 No. 2 hlm. 109

⁵ Indroharto, S.H., *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Hadapan, 2005), hlm. 51.

⁶ Prayoga, Andre, 2021, Aturan Upaya Banding Administratif Oleh Aparatur Sipil Negara Di Badan Pertimbangan Kepegawaian Dengan Peradilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum [JIMHUM]* Vol 1 Nomor 4 hlm. 12

⁷ Marbun, Robinsar, 2017, Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian, *Jurnal Yuridis* Vol. 4 No. 2 hlm. 210

Berdasarkan seluruh uraian di atas, penulis tertarik untuk menyusun sebuah penelitian hukum berjudul Pelaksanaan Upaya Administratif dan Implikasi Yuridisnya Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan rumusan masalah (1) Apa perbedaan upaya administratif berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan? dan (2) Bagaimana implikasi yuridis praktek pelaksanaan upaya administratif terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara?

METODE PENELITIAN

Penulis memilih metode penelitian hukum normatif dikarenakan ingin mengetahui norma atau kaidah berkaitan dengan upaya administratif dan pemberlakuannya dalam masyarakat. Penelitian hukum normatif pada hakikatnya mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangan⁹ dan juga pendekatan kasus (*case approach*) yaitu mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan yang berhubungan dengan judul penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Upaya administratif berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Ketentuan mengenai upaya administratif dalam UU Peratun 1986 terdapat dalam Bab III Kekuasaan Pengadilan, tepatnya dalam Pasal 48 ayat (1) dan (2). UU PTUN 1986 tidak mengatur dengan rinci perihal prosedur upaya administratif sehubungan dengan rujukannya terhadap peraturan dasar yang mengatur upaya administratif. Namun demikian, dalam Penjelasan Pasal 48 UU PTUN 1986 telah dijelaskan bahwa upaya administratif terdiri atas dua bentuk, yaitu keberatan dan banding administratif. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan “banding administratif”. Sedangkan dalam hal penyelesaian tersebut harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh disebut “keberatan”.

Upaya administratif diatur dalam bab mengenai kekuasaan kehakiman sebab ada atau tidaknya upaya administratif dalam sebuah peraturan, menurut Pasal 48 akan berdampak pada pengadilan tata usaha negara manakah yang berwenang untuk mengadili sebuah sengketa, apakah Pengadilan Tata Usaha Negara ataukah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Selanjutnya dengan penafsiran *a contrario* terhadap ketentuan Pasal 48 ayat (2) UU PTUN 1986 tersebut, dapat diartikan jika tidak terdapat suatu peraturan perundang-undangan bagi pejabat tata usaha negara untuk menyelesaikan secara administratif sebuah sengketa tata usaha negara, maka pengadilan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut tanpa perlu adanya upaya administratif terlebih dahulu.

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut, dapat diketahui apabila suatu peraturan perundang-undangan mengatur adanya upaya administratif, maka upaya administratif wajib ditempuh dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara menjadi pengadilan yang berwenang untuk memeriksa sengketa tata usaha negara yang telah melalui upaya administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan.

⁸ Ishaq, 2020, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung. hlm. 66

⁹ Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, hlm. 133

Salah satu contoh jenis sengketa yang memiliki peraturan dasar yang mengatur upaya administratif adalah sengketa Penerimaan Negara Bukan Pajak (selanjutnya disebut PNBP). Sengketa PNBP merupakan sengketa yang timbul akibat diterbitkannya Surat Ketetapan PNBP. Pengertian Surat Ketetapan PNBP menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (selanjutnya disebut sebagai UU PNBP) adalah surat dan/atau dokumen yang menetapkan jumlah PNBP rerutang yang meliputi surat Ketetapan PNBP Kurang Bayar, Surat Ketetapan PNBP Nihil, dan Surat Ketetapan PNBP Lebih Bayar.

Upaya administratif berkaitan dengan sengketa PNBP diatur secara khusus dalam Bab VII KEBERATAN PNBP pada UU PNBP yang hanya terdiri dari keberatan. Keberatan dapat diajukan oleh Wajib Bayar kepada Instansi Pengelola PNBP atas Surat Ketetapan PNBP Kurang Bayar, Surat Ketetapan PNBP Nihil, dan Surat Ketetapan PNBP Lebih Bayar. Prosedur pengajuan keberatan terhadap Surat Ketetapan PNBP diatur secara rinci dalam Pasal 59 UU PNBP dan terhadap penetapan oleh Instansi Pengelola PNBP atau pejabat kuasa pengelola PNBP atas pengajuan keberatan, atau dengan kata lain keputusan atas pengajuan upaya administratif yang diajukan oleh wajib bayar, bersifat final sehingga tidak terdapat banding administrasi seperti halnya dalam prosedur upaya administratif berdasarkan UU AP

Apabila wajib bayar tidak setuju terhadap penetapan atas pengajuan keberatan, atau dengan kata lain keputusan atas pengajuan upaya administratif yang diajukan oleh wajib bayar, wajib bayar dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 60 ayat (2) UU PNBP. Dengan demikian, oleh karena upaya administratif berkaitan dengan sengketa PNBP telah diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, hal ini menjadi kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa, dan mengadili sengketa tersebut berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 48 UU Peratun 1986.

B. Upaya administratif berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Latar belakang diciptakannya UU AP berhubungan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. UU AP sebagai pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan serta diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan sebelum diundangkannya UU AP tidak dapat dikatakan telah sebaik saat ini. Dalam tingkatan pemerintahan desa misalnya, tidak semua kepala atau perangkat desa mengerti mengenai penerapan peraturan perundang-undangan maupun AUPB dalam penerbitan keputusan ataupun tindakan. Sebagai contoh, tindakan administratif yang dilakukan oleh pejabat yang dipersamakan dengan kepala desa, misalnya Kepala Tiyuh di Provinsi Lampung. Dengan diundangkannya UU AP, diharapkan menjadi standar minimal bagi seluruh pejabat pemerintahan dalam melaksanakan administrasi pemerintahan.

Tujuan diundangkannya UU AP dapat ditemukan dalam Pasal 2 UU AP, yaitu dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan administrasi pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian administrasi pemerintahan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU AP adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Pembahasan mengenai tujuan diundangkannya UU AP berhubungan dengan objek sengketa tata usaha negara, yaitu keputusan tata usaha negara. Oleh karena pengertian keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, maka dapat dikatakan bahwa setiap objek sengketa yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, seyogyanya juga menjadikan UU AP sebagai pedoman penerbitannya.

Kebingungan masyarakat terkadang muncul mengenai bagaimana masyarakat menghubungkan antara upaya administratif yang diatur dalam UU AP dengan upaya administratif yang disebut dalam UU PTUN 1986 yang menyebut “peraturan dasar”. Pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan menggunakan asas preferensi hukum, yaitu asas yang sering dipakai dalam menghadapi konflik antara lebih dari satu hukum positif¹⁰. Salah satu asas dalam preferensi hukum yang dapat dipakai dalam pembahasan mengenai upaya administratif ini adalah *lex specialis derogat legi generali*, yaitu asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

Ketentuan upaya administratif yang diatur dalam peraturan dasar penerbitan objek sengketa merupakan *lex specialis* yang mengesampingkan ketentuan upaya administratif yang diatur dalam UU AP yang merupakan *lex generalis*. Dalam hal peraturan dasar penerbitan objek sengketa tidak mengatur upaya administratif, maka berlaku ketentuan upaya administratif dalam UU AP sebagaimana maksud tujuan diundangkannya UU AP, yaitu sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Contoh konkret mengenai penerapan asas preferensi hukum khususnya asas *lex specialis derogat legi generali* adalah dalam sengketa PNBPN. Pengaturan mengenai PNBPN dilatarbelakangi oleh keinginan negara untuk mengoptimalkan penerimaan negara dan meningkatkan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam pelayanan, pengaturan, perlindungan masyarakat, kepastian hukum, dan pengelolaan kekayaan negara, termasuk pengelolaan sumber daya alam yang berkesinambungan sehingga dibentuk pengaturan atas pengelolaan PNBPN agar lebih profesional, terbuka, serta bertanggung jawab dan berkeadilan.

UU AP berlaku juga dalam penetapan PNBPN, sebab UU AP merupakan hukum materiil atau tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan secara umum, begitu pula pengaturan upaya administratif yang diatur dalam Pasal 75 sampai dengan 78 UU AP. Namun oleh karena telah terdapat UU PNBPN yang juga merupakan hukum materiil atau tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan pemerintah khusus berkaitan dengan PNBPN, sehingga terdapat 2 (dua) peraturan berbentuk undang-undang yang sama-sama merupakan tata laksana pemerintah dalam penetapan PNBPN, sehingga dalam hal ini diterapkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Dalam hal ini, UU PNBPN sebagai *lex specialis* telah men-*derogat* UU AP sebagai *lex generalis*.

Oleh karena UU PNBPN telah memiliki pengaturan tersendiri mengenai pengajuan upaya administratif berkaitan dengan sengketa PNBPN, yaitu dalam BAB VII KEBERATAN PNBPN Pasal 58 sampai dengan Pasal 61, maka dalam hal ini ketentuan upaya administratif itulah yang berlaku dalam sengketa PNBPN dan telah men-*derogat* ketentuan upaya administratif dalam UU AP.

¹⁰ Fithri, Beby Suryani, Anggreni Atmei Lubis, 2022, *Application of The Lex Specialis Derogat Lex Generalis Principle in Abortion Law in Indonesia*, International Journal of Business, Economics and Law, Vol. 27, Issue 1 (August);

C. Implikasi Yuridis Praktek Pelaksanaan Upaya Administratif Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Pembahasan pertama adalah mengenai tidak dilaksanakannya upaya administratif. Berdasarkan penafsiran *a contrario* terhadap bunyi Pasal 3 PERMA 6 2018, maka PTUN tidak berwenang untuk mengadili, memutus, dan menyelesaikan sebuah perkara yang belum melewati prosedur upaya administratif. Salah satu contoh penerapan ketentuan tersebut dapat ditemukan dalam Putusan Nomor: 9/G/2021/PTUN.PL. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Majelis Hakim menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima dikarenakan Penggugat belum menempuh upaya administratif sehingga gugatan menjadi prematur dan secara yuridis PTUN belum berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut.

Pembahasan selanjutnya adalah apabila upaya administratif terlambat dilaksanakan. Pengaturan mengenai tenggang waktu pelaksanaan atau penyelesaian upaya administratif telah diatur dalam UU AP maupun dalam peraturan khusus yang mengatur upaya administratif. Namun, terkadang masyarakat mengalami keterlambatan upaya administratif yang disebabkan oleh berbagai alasan, misalnya perlunya waktu berdiskusi dengan konsultan hukum sehingga pada akhirnya terlambat menempuh upaya administratif.

Pada awal diundangkannya UU AP, banyak terjadi keterlambatan pelaksanaan upaya administratif yang ditemukan dalam gugatan yang didaftarkan ke pengadilan tata usaha negara dan pada akhirnya diperiksa oleh pengadilan. Pada saat itu, banyak Majelis Hakim yang menoleransi keterlambatan tersebut dikarenakan memang masih banyak penafsiran berbeda tentang pelaksanaan UU AP tersebut. Selain itu, belum ada peraturan yang secara tegas mengatur kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam menyelesaikan sengketa pasca ditempuhnya upaya administratif.

Namun semenjak diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan khususnya pada Bab E Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, yang berfungsi untuk menjaga kesatuan penerapan hukum bagi penegak hukum khususnya hakim, ditentukan bahwa:

“upaya administratif berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif yang dilakukan melebihi tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diterima atau diumumkan Surat Keputusan dan/atau Tindakan, tidak menghilangkan hak untuk mengajukan gugatan, apabila gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja sejak mengetahui adanya keputusan dan/atau tindakan tersebut.

Pembahasan selanjutnya adalah apabila upaya administratif ditujukan tidak kepada pejabat yang berwenang. Pejabat yang dituju dalam prosedur upaya administratif dapat ditemukan dalam UU AP maupun dalam peraturan dasar yang mengatur. Apabila upaya administratif telah tepat ditujukan kepada pejabat yang berwenang untuk menyelesaikannya, maka memiliki dampak yuridis berupa timbulnya kewenangan bagi pengadilan tata usaha negara untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya. Menjadi sebuah pembahasan tersendiri apabila upaya administratif ditujukan kepada pejabat yang salah, atau dengan kata lain ditujukan tidak kepada pejabat yang berwenang untuk menyelesaikan upaya administratif.

Namun semenjak diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan khususnya pada Bab E Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, yang berfungsi untuk menjaga kesatuan penerapan hukum bagi penegak hukum khususnya hakim, ditentukan bahwa:

“Dalam hal penggugat salah mengajukan upaya administratif kepada Pejabat yang tidak berwenang, maka rentang waktu yang dilalui selama proses itu tidak dihitung apabila akan diajukan upaya administratif kepada Pejabat yang berwenang”

Dengan demikian, kesalahan menempuh upaya administratif khususnya kesalahan dalam menentukan pejabat yang dituju, tidak serta merta merugikan masyarakat dari segi waktu, dikarenakan dengan adanya SEMA Nomor 5 Tahun 2021, masyarakat dimungkinkan untuk mengulang upaya administratif kepada pejabat yang berwenang.

Pembahasan selanjutnya adalah apabila upaya administratif ditempuh tanpa surat kuasa. Pemberian kuasa dimungkinkan dalam prosedur administrasi pemerintahan, demikian ditentukan dalam Pasal 41 UU AP yang juga berlaku untuk prosedur upaya administratif. Penerima kuasa harus dapat menunjukkan surat kuasa tertulis yang sah kepada badan/atau pejabat pemerintahan dalam suatu prosedur administrasi pemerintahan.

Selanjutnya akan dibahas mengenai sebuah putusan yaitu Putusan Nomor: 2/G/2021/PTUN.PL yang dalam pertimbangan hukumnya diuraikan mengenai perlunya surat kuasa khusus bagi pihak yang menempuh upaya administratif dengan menggunakan kuasa. Majelis Hakim dalam perkara tersebut telah menjatuhkan putusan yang menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima oleh karena upaya administratif ditempuh oleh ayah dari Penggugat tanpa adanya surat kuasa khusus, sehingga disimpulkan bahwa Pengadilan tidak berwenang untuk menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dalam perkara *a quo* dan gugatan penggugat tidak diterima.

Pembahasan selanjutnya adalah apabila upaya administratif ditempuh dengan format yang tidak sesuai. Secara umum, ketentuan mengenai upaya administratif yang diatur dalam peraturan dasar maupun yang diatur dalam UU AP tidak secara spesifik mengatur bagaimana format baku pelaksanaan upaya administratif. Dalam UU AP, format pelaksanaan upaya administratif dalam ditemukan dalam Pasal 77 ayat (2) dan Pasal 78 ayat (2) UU AP yang mengatur bahwa:

Pasal 77

(1) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.

Pasal 78

(2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.

Berdasarkan kedua ayat tersebut, kata kunci yang dapat digunakan sebagai format dalam menempuh upaya administratif adalah:

- a. Tertulis;
- b. Berisi pernyataan keberatan terhadap keputusan atau tindakan;
- c. Tertulis dengan jelas pengirim dan pejabat yang dituju;
- d. Disertai surat kuasa dalam hal diwakili;

Selain itu syarat upaya administratif yang perlu diperhatikan masyarakat adalah adanya kepentingan yang dirugikan terhadap keputusan atau tindakan. Selanjutnya akan dibahas mengenai beberapa contoh praktek bentuk atau format yang dilakukan oleh masyarakat yang sering dikaitkan dengan pelaksanaan upaya administrative.

a. Somasi

Pengertian somasi adalah teguran atau peringatan yang ditujukan kepada seseorang untuk melakukan atau menghentikan sesuatu. Somasi banyak ditemukan dalam praktek hukum perdata, namun tidak jarang terjadi juga dalam praktek peradilan tata usaha negara. Menjadi pertanyaan yang menarik apakah somasi yang diajukan oleh masyarakat kepada badan/pejabat tata usaha negara dapat disamakan dengan upaya administratif? Sebelumnya telah dibahas mengenai syarat-

syarat upaya administratif, yaitu tertulis, berisi pernyataan keberatan terhadap keputusan atau tindakan, tertulis dengan jelas pengirim dan pejabat yang dituju, serta terdapat kepentingan yang dirugikan. Meskipun dalam judul/perihal surat tertulis somasi, namun apabila esensi atau materi surat tersebut berisi hal-hal yang menjadi syarat upaya administratif maka somasi tersebut dapat dipersamakan dengan upaya administratif.

b. Permohonan informasi

Permohonan informasi merupakan sarana yang biasa digunakan masyarakat untuk mencari tahu mengenai permasalahan yang sedang dihadapinya. Permohonan informasi tidak dapat disamakan dengan upaya administratif karena pada tahap permohonan informasi, biasanya masyarakat belum mengetahui atau memiliki kepentingan yang dirugikan atas terbitnya keputusan atau tindakan pemerintah. Terkadang, masyarakat justru baru mengetahui keberadaan objek sengketa yang merugikan kepentingannya setelah melakukan permohonan informasi.

c. Mediasi

Mediasi dapat diartikan sebagai cara penyelesaian sebuah perselisihan untuk memperoleh kesepakatan dengan adanya mediator. Dalam beberapa instansi pemerintah terdapat prosedur mediasi dengan mediator dari pihak instansi tersebut, misalnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Mediasi dalam lingkup Badan Pertanahan Nasional difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan. Mediasi tidak dapat dikategorikan sebagai upaya administratif karena dalam mediasi terkadang badan/pejabat yang digugat justru duduk sebagai mediator, sedangkan esensi yang dimaksud dalam upaya administratif adalah badan/pejabat duduk dalam kewenangannya sebagai penerbit keputusan yang juga memiliki kewenangan untuk mengubah/mencabut kewenangan itu pula sebagaimana *asas contrarius actus*.

Kesimpulan

Perbedaan pelaksanaan upaya administratif berdasarkan UU PTUN 1986 dengan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terletak pada jenis sengketa yang diajukan upaya administratif, jenis dan proses upaya administratif, jangka waktu upaya administratif, serta pengadilan yang berwenang untuk mengadili

Pelaksanaan upaya administratif memiliki implikasi yuridis terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara belum berwenang mengadili sengketa yang belum melalui upaya administratif.

Saran

Diperlukan sosialisasi kepada masyarakat dan internalisasi kepada para pejabat tata usaha negara mengenai ketentuan upaya administratif. Diperlunya sosialisasi perihal hubungan upaya administratif dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Agar setiap instansi pemerintah menyediakan sumber daya manusia yang memiliki keahlian dalam penyelesaian hukum terkait

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ishaq, 2020, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung

Marbun, S.F., 2015, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta

Jurnal

Arta, I Komang Kawi, I Gede Arya Wira Sena, 2021, Kepastian Hukum Ketentuan Upaya Administratif Pasca Dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, *Kertha Widya Jurnal Hukum* Vol. 9 No. 2

Fithri, Beby Suryani, Anggreni Atmei Lubis, 2022, *Application of The Lex Specialis Derogat Lex Generalis Principle in Abortion Law in Indonesia*, *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 27, Issue 1 (August);

Latief, Syafrijal, Anna Erliyana Chandra, 2020, Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia Dan Belanda, *Journal Of Judicial Review* 22 (2)

Safitri, Erna Dwi, dan Nabitatus Sa'adah, 2021, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021

Sudiarawan, Kadek Agus, dan Bagus Hermanto, 2019, Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 16

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif

Permen ATS/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan