

## UPAYA ADMINISTRASI DALAM SISTEM PERADILAN TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 51 TAHUN 2009 TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA

<sup>1</sup> Wahib, <sup>2</sup> Ervianto Dwi Braviaji, <sup>3</sup> Edi Rusdianto, <sup>4</sup> Rizky Maulana Nugraha  
<sup>1,2,3,4</sup> Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang  
E-mail: dosen01164@unpam.ac.id

### ABSTRACT

*State Administrative Court is a justice system within the scope of general court proceeding with a procedural process through special stages. In terms of proceedings, the Administrative Court has the authority to examine, adjudicate and decide on state administrative disputes. Based on the Elucidation of Article 48 Law Number 5 Year 1986 and referring to Law No. 51 of 2009 concerning State Administrative Courts states that administrative efforts are a procedure that can be taken by a person or civil legal entity if they experience problems and are also dissatisfied with a State Administrative Decision. The procedure is carried out within the government agencies themselves. Administrative efforts consist of two forms, namely Objection and Administrative Appeal. In the event that the settlement is carried out by a superior agency or other agency from which issued the decision, the procedure is called an Objection and Administrative Appeal.*

**Keywords:** Social Media, Law, Students

### ABSTRAK

Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu sistem Peradilan dalam lingkup peradilan umum dengan suatu proses beracara melalui tahapan-tahapan yang khusus. Dalam hal beracara PTUN berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa terkait tata usaha negara. Berdasarkan Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata (*legal entity*) apabila mengalami persoalan dan juga tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut ditindaklanjuti dalam lingkungan instansi pemerintahan sendiri. Upaya administrasi terdiri atas dua tingkat, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tersebut, dimana prosedur tersebut dinamakan dengan keberatan dan banding administratif.

**Kata Kunci:** Peradilan Tata Usaha

### PENDAHULUAN

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk sebagai sarana bagi masyarakat dalam mengoreksi sebuah keputusan pemerintahan yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara/pejabat pemerintahan yang mengandung/bernilai unsur sengketa. Keberadaan PTUN bertujuan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat dan badan hukum perdata dalam mencari penyelesaian atas sengketa yang dialaminya melalui proses penegakan hukum, oleh karena itu, sebagai institusi dalam penegkan hukum, PTUN merupakan sarana masyarakat mencari keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam penegakan hukum.

Sebagai bagian yang ada dalam sistem kekuasaan yudikatif, Peradilan Tata Usaha berada dalam lingkup peradilan umum yang kedudukan organisasinya berada dibawah Mahkamah Agung. Sebagai negara hukum yang dinamis, Indonesia konsep negara hukumnya tertuang didalam Pembukaan UUD NRI 1945 Alinea ke-4 yaitu memiliki tujuan untuk mewujudkan tata kehidupan berbangsa serta bernegara yang memberikan kesejahteraan, aman, tertib, serta tentram.

Keadaan tersebut hanya akan diperoleh apabila terdapat jaminan dan persamaan kedudukan warga negara dihadapan hukum. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan negara yang dianut dalam Undang-undang Dasar NRI 1945, negara melalui aparatnya dibidang tata usaha negara menuntut aparturnya untuk berperan aktif dan positif. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah harus secara terus menerus melakukan pembinaan, penyempurnaan serta melakukan penertiban aparaturnya pemerintahan agar menjadi aparaturnya negara yang efektif, efisien, bersih dan berwibawa. Dalam menyelenggarakan tugasnya aparaturnya negara harus berdasarkan ketentuan hukum yang dilandasi semangat serta sikap pengabdian bagi masyarakat tanpa syarat. Oleh karena itu, untuk menunjang peran aktif dan positif aparaturnya negara, pemerintah perlu menyiapkan langkah-langkah untuk menghadapi kemungkinan timbul sengketa serta benturan antar kepentingan, perselisihan diantara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga atau masyarakat. Sengketa yang terjadi antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga atau masyarakat serta badan hukum perdata disebut dengan sengketa Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, ketika terdapat suatu persengketaan dan belum diajukan ke pengadilan maka terdapat ruang untuk menyelesaikan masalah tersebut melalui upaya administratif. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam bunyi Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang merupakan obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, namun terdapat tahapan lainnya sebelum dibawa ke pengadilan, tahapan tersebut yaitu disebut dengan upaya administratif, dengan demikian sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui proses Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu proses beracara dengan menggunakan wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara (Riza, 2019). Dalam Penjelasan yang terdapat dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Prosedur tersebut dijalankan di dalam lingkungan pemerintahan sendiri yang terdiri atas keberatan dan banding administratif. Proses penyelesaiannya, keberatan dan banding tersebut harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan, dan prosedur tersebut dinamakan dengan "banding administratif.

Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018, tanggal 4 Desember 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administratif Pemerintahan. Bahwa penyelesaian sengketa diperadilan tata usaha negara hanya bisa dilakukan setelah melakukan upaya administratif terlebih dahulu. Dengan demikian, bahwa terdapat dua jalur atau dua alur dalam berperkara di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hal suatu keputusan tata usaha negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif, maka gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (Hadjon, 2002). Dapat diketahui Peradilan Tata Usaha Negara beserta hukum acaranya yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor

51 Tahun 2009, tengah dihadapkan pada sejumlah tantangan didalam pelaksanaannya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kelahiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP) yang merupakan hukum materil dalam sistem peradilan tata usaha negara (Wahyunadi, 2016).

Keberadaan Undang-undang tersebut memberi dampak perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun perubahan tersebut, yaitu rekonstruksi makna keputusan tata usaha negara, terdapatnya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang beririsan dengan ketentuan pidana, serta terbuka peluang untuk pengujian terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat pemerintah (*onrechtmatigeoverheidsdad*), termasuk adanya paradigma baru terhadap upaya administratif yang konsep awalnya diatur melalui undang-undang Peradilan tata usaha negara. Dengan diakomodirnya upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo.

Undang Undang No.51 Tahun 2009 tentang PTUN disebutkan bahwa upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa-sengketa tata usaha negara (TUN) tertentu saja yang memang oleh peraturan perundang-undangan disediakan ruang upaya administratifnya. Oleh karena itu, terhadap sengketa tata usaha negara (TUN) yang tidak tersedia upaya administratifnya, maka dapat langsung diajukan langsung kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kelebihan dan kelemahan dalam menyelesaikan sengketa melalui upaya banding administratif diantaranya; (1) Penilaian upaya administrasi dilakukan secara lengkap terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Opportunitas (*Doelmatigheid*) (2) Para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Winor Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan; (3) Pendekatan penyelesaian sengketa dilakukan dengan musyawarah; (4) Persidangan yang sederhana dan cepat tidak formalitas seperti di PTUN; (5) Tidak perlu membayar uang perkara; (6) Diselesaikan di internal yang bersangkutan lembaga; (7) Pengajuan banding administrasi tidak terikat memakai prosedural beracara seperti di PTUN; (8) Tidak membutuhkan pengacara; (9) Keputusan sesuai keinginan pemohon; (10) Langsung dapat dieksekusi (*strong eksekutorial*).

Kelemahan penyelesaian sengketa melalui upaya banding administratif adalah; (1) Pada tingkat obyektivitas penilaian karena badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang/atau biasanya terkait kepentingannya baik secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh; (2) Belum terdapat aturan yang pasti khususnya waktu kadaluarsa penilaian atau sidang; (3) terdapat peluang mengabaikan laporan atau permohonan banding administratif seseorang (Khair, 2016).

## **METODE**

Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian dan penulisan yang menggunakan pendekatan kepustakaan dengan berbasis kepada bahan hukum sekunder dan tersier. Dengan menggunakan metode berpikir deduktif ( suatu berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan hal tersebut benar dan kesimpulan ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya

khusus (Bambang Sunggono, 2003). Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan yang bersifat kualitatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut: “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara, serta berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 51 Tahun 2009 dijelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara yaitu: Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa PTUN merupakan sarana bagi masyarakat dan para pencari keadilan untuk mencari penyelesaian atas sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara bagi orang, atau badan hukum perdata dengan badan/atau pejabat tata usaha negara. Objek sengketa yang muncul dalam bidang tata usaha negara adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan keputusan tata usaha negara. Objek sengketa di PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan bunyi Pasal 1 angka 9 Undang-Undang 51 Tahun 2009 adalah: 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. Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) disebut juga dengan nama lain yaitu Keputusan Administrasi Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah suatu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam lingkungan penyelenggaraan pemerintahan”.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa pengertian Pejabat TUN sebagai berikut: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan lainnya, Pasal 1 angka 3 Undang-Undang 30 Tahun 2014 juga memberikan penjelasan mengenai pengertian Pejabat Pemerintahan yaitu: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik dilingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Peradilan administrasi di Indonesia diwujudkan dengan hadirnya Peradilan Tata Usaha Negara. Indonesia mendeklarasikan sebagai negara hukum, sebagai konsekuensinya

keadilan dan perlindungan hukum menjadi hal yang mutlak bagi warga negaranya, baik dari sengketa antar warga negara maupun dengan pejabat negara. Untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum warga negara dari perbuatan pejabat negara maka didirikanlah Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara berada di bawah sebuah Mahkamah Agung.

Terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 merupakan amanat langsung dari Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan kehakiman. Berdasarkan hal tersebut, bahwa Kekuasaan Kehakiman di Indonesia adalah kekuasaan negara yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Terdapatnya Peradilan Administrasi pada suatu negara merupakan sebagai bukti bahwa negara tersebut menganut konsepsi demokrasi dan nomokrasi, karena dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi dan nomokrasi keberadaan peradilan administrasi dapat diartikan sebagai jaminan perlindungan atas hak warga negara dan juga sebagai bentuk pengawasan terhadap penggunaan kewenangan oleh pemerintah.

### **Sengketa Tata Usaha Negara**

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, didefinisikan sebagai berikut: tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa yang disebut dengan sengketa tata usaha negara sebagai berikut:“..Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal tersebut, bahwa para pihak yang bersengketa menurut rumusan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 di atas, kualifikasi pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah. Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa yang disebut dengan keputusan tata usaha negara yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha

Negara yang berupa tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berdasarkan rumusan pasal tersebut, dapat dipahami bahwa keputusan tata usaha negara menjadi dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara, dengan ciri-ciri (Pasal 1 angka (3) sebagai berikut:

1. Berupa penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Bersifat konkrit, individual dan final
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

### **Para Pihak dalam Sengketa Tata Usaha Negara**

Dalam sistem peradilan tata usaha negara bahwa terdapat para pihak yang bersengketa dan dapat dibedakan atas dua macam yaitu sengketa internal dan sengketa eksternal. Sengketa internal atau sengketa antar administrasi negara yang terjadi didalam lingkungan administrasi negara sendiri, baik yang terjadi dalam satu lembaga (instansi) maupun sengketa yang terjadi antar lembaga. Tindakan pemerintahan atau perbuatan administrasi negara dapat dikelompokkan kedalam 3 (tiga) kategori perbuatan, yakni; mengeluarkan keputusan, mengeluarkan peraturan perundang-undangan, dan melakukan perbuatan materil. Dalam melakukan perbuatan atau tindakan tersebut badan atau pejabat tata usaha negara tidak jarang terjadi tindakan-tindakan yang menyimpang dan melawan hukum dari prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan berbagai kerugian bagi yang terkena dampak dari keputusan tersebut.

Kerugian yang timbul inilah yang akan mengakibatkan adanya sengketa tata usaha negara. Sengketa esktern atau sengketa antara administrasi negara dengan masyarakat adalah suatu perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat/ masyarakat, sebagai subjek yang berperkara terdapat dua unsur dalam sistem peradilan administrasi murni yaitu mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara, yang mencakup administrasi negara baik ditingkat daerah maupun administrasi negara yang berada ditingkat pusat yang juga ada di daerah.

Dengan demikian sengketa intern adalah menyangkut persoalan kewenangan pejabat tata usaha negara yang disengketakan dalam satu lembaga (instansi) atau kewenangan suatu lembaga (instansi) terhadap lembaga/ instansi yang lainnya yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan keaburan kewenangan antar instansi. Sengketa tersebut dapat juga disebut sebagai hukum antar wewenang. Namun demikian, yang menjadi pangkal sengketa adalah keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

### **Upaya Administratif**

Rumusan yang terdapat dalam ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa tidak setiap keputusan tata usaha negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa tata usaha negara dapat langsung digugat melalui peradilan tata usaha negara, karena sebelum objek sengketa tersebut dibawa ke peradilan tata usaha negara, terdapat upaya lain yang bisa dilakukan oleh pihak yang terkena putusan tersebut. Upaya lain tersebut disediakan oleh hukum yang dikenal dengan upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus dapat diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena itu, peradilan tata usaha negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara (Riza, 2019). Disisi yang lainnya penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila orang atau badan hukum perdata tidak puas atau merasa dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, bahwa prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri, dan terdiri atas dua bentuk upaya adminitratif, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Bentuk upaya administratif keberatan atau banding penyelesaiannya harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan, dimana prosedur tersebut dinamakan "banding administratif".

Upaya admintratif sebagai tahapan daam penyelesaian sengketa tata usaha negara keberadaannya dipertegas dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, bahwa bagi para pihak yang akan mencari solusi perkara melalui peradilan tata usaha negara terdapat dua mekanisme alur ber perkara diperadilan tata usaha negara. Selanjutnya, terhadap keputusan tata usaha negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif, maka gugatan dapat langsung diajukan melalui pengadilan tata usaha negara sebagai peradilan tingkat pertama, sedangkan bagi keputusan tata usaha negara yang mengenal adanya upaya administratif, gugatan dapat langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Hadjon, 2002). Dengan demikian, proses beracara di peradilan tata usaha negara, hukum acaranya terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-undang No.51 Tahun 2009 tentang PTUN.

Namun demikian, keberadaan PTUN dihadapkan pada sejumlah dinamika dan tantangan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP) menjadi hukum materiil dalam sistem peradilan tata usaha negara (Wahyunadi, 2016). Kehadiran Undang-Undang No.51 Tahun 2009 Tentang Administrasi Pemerintahan telah memberi perubahan yang cukup mendasar dalam hukum materil maupun hukum formil ketika beracara di peradilan tata usaha negara. Perubahan tersebut diantaranya revitalisasi makna keputusan tata usaha negara, adanya pengujian suatu keputusan tata usaha negara dengan mengkaitkan pada penyalahgunaan

wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, serta terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatigeoverheidsdad*), termasuk adanya paradigma baru terhadap upaya administratif yang memang konsep awalnya sudah diatur dalam undang-undang peradilan tata usaha negara. Bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa tata usaha negara (TUN) tertentu saja yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan disediakan upaya administratifnya. Sedangkan sengketa tata usaha negara (TUN) yang tidak tersedia upaya administratifnya, dapat langsung diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Kelebihan dan kelemahan dalam Penyelesaian Sengketa melalui upaya banding administratif di Indonesia adalah; (1) Penilaian upaya administrasi dilakukan secara lengkap terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Opportunitas (*Doelmatigheid*) (2) Para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Winor Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan; (3) Pendekatan penyelesaian sengketa dilakukan dengan musyawarah; (4) Persidangan yang sederhana dan cepat tidak formalitas seperti di PTUN; (5) Tidak perlu membayar uang perkara; (6) Diselesaikan di internal. Berdasarkan penjelasan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bentuk upaya administrasi ada 2 (dua) yaitu banding administrasi dan keberatan administratif.

#### 1. Banding Administasi

Bahwa dalam hal penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dilakukan oleh instansi berbeda dari badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan. Contoh:

- a. Keputusan pejabat pembina kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 94 Tahun 2021 tentang disiplin PNS.
- b. Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) berdasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perburuhan dan Undang-Undang No. 12 Tahun 1964 Jo. Undang-Undang No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

#### 2. Keberatan Administasi

Apabila penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Contoh:

- a. Pasal 27 Undang-Undang No. 9 Tahun 1994 Jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang ketentuan-Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- b. Pemberian hukuman disiplin sedang dan berat (selain pemberhentian dengan hormat dan tidak dengan hormat bagi (PNS)).

Pengujian (*Toetsing*) dalam upaya administrasi berbeda dengan pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara pengujian hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa suatu

keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melanggar asas-asas umum pemerintah yang baik (AAUPB), sedangkan dalam prosedur upaya administrasi, pengujian dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaanya ditentukan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.

Dengan demikian, aspek positif dari upaya administrasi yaitu penilaian dilakukan secara lengkap terhadap suatu Keputusan Tata Usaha negara baik dari segi legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*Doelmatigheid*), dan bahwa para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Loose*) seperti halnya yang terdapat di lembaga peradilan, akan tetapi dilakukan dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya mengenai obyektivitas penilaian, hal tersebut dapat terjadi karena badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan surat keputusan seringkali berhubungan dengan kepentingan pejabat tata usaha negara tersebut baik secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mempengaruhi penilaian maksimal yang seharusnya.

## **KESIMPULAN**

Upaya administrasi merupakan hak hukum dari seseorang atau badan hukum perdata untuk melakukan pengajuan keberatan dan banding administrasi pasca dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang mengandung unsur sengketa yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara. Upaya administratif merupakan ruang yang diberikan oleh negara terhadap warga negara yang hak-haknya merasa dirugikan serta terlanggar sebagai akibat adanya keputusan tata usaha negara berdasarkan penjelasan yang terdapat dalam Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas).

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Erna Susanti, *Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Sebagai Media Pengawasan Masyarakat Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, <https://e-jurnal>
- Erni Dwi Safitri dkk, *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003).
- Khair, A. *Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Banding Administratif*. JATISAWARA, Vol. 31, 2016 November)