



## **UPAYA ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

**Roy Marthen Moonti, Arifin Tumuhulawa,  
Yayan Hanapi, Dince Aisa Kodai<sup>4</sup>, Oyald Puh**  
Fakultas Hukum Universitas Gorontalo

### **ABSTRAK**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan angin segar bagi para pencari keadilan dalam ruang lingkup Tata Usaha Negara. Dengan adanya Undang-Undang ini pula telah memperluas access to justice bagi pencari keadilan di Peradilan Tata Usaha Negara dengan cara membuka ruang-ruang tertutup yang sebelumnya tidak dapat dimasuki oleh para pencari keadilan. Sehingga bagi warga masyarakat/Badan Hukum yang merasa dirugikan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengambil upaya Hukum administrasi. Dengan begitupula kita dapat mengetahui proses penyelesaian sengketa administrasi dengan memperoleh sumbangsih berupa pengetahuan sekaligus menjelaskan secara definitif suatu sengketa Tata Usaha Negara dapat diselesaikan melalui mekanisme Pengadilan, atau melalui upaya administratif terlebih dahulu. Adapun Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis Upaya Administrasi dan Peradilan dalam sengketa Keputusan Tata Usaha Negara.

**Kata Kunci : Administratif, Sengketa, PTUN.**

### **PENDAHULUAN**

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara Hukum yang menganut *Welfare State*, dimana pemerintah harus memberikan kesejahteraan bagi warganya (Hadiyono, 2020). Hal ini sesuai dengan tujuan setiap Negara yaitu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga Negaranya. Agar tujuan bernegara tersebut dapat tercapai maka dalam penyelenggaraannya diperlukan organ atau perangkat pemerintahan dengan fungsi dan wewenang masing-masing. Pemberian wewenang kepada organ Negara tersebut agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya termasuk dalam ruang lingkup Hukum Tata Negara (Busroh et al., 2022). Di lain sisi terdapat pula pembatasan kewenangan dari tugas dan fungsi organ Negara tersebut masuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (Latief & Chandra, 2020).

Pemerintahan sebagai suatu institusi yang oleh Undang-undang diberi wewenang untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintahan. Sedang tugas-tugas Pemerintahan

yang dimaksud lebih berorientasi kepada kesejahteraan dan kemakmuran Rakyat. Oleh karena itu, apabila dilakukan penelusuran melalui kamus Hukum maka dapatlah diketahui bahwa kata pemerintah mengandung dua arti yakni pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit (Ismail, 2019). Dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang baik yang menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan dengan urusan internal (seperti urusan kepegawaian), suatu instansi pemerintah (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) tidak dapat di lepaskan dari tugas pembuatan keputusan Tata Usaha Negara (Ismail, 2019).

Keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ternyata sangat diperlukan dan mendesak untuk segera diundangkan, karena sejak Indonesia merdeka, Negara kita belum memiliki Undang-Undang payung (*umbrella act*) atau Undang-Undang yang secara umum mengatur tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga mengakibatkan belum optimalnya fungsi kontrol yuridis (*judicial control*) yang dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, kurang menjamin kepastian Hukum dan perlindungan Hukum bagi masyarakat pencari keadilan dan juga di lain pihak tidak dapat mengupayakan perlindungan kepentingan masyarakat secara maksimal (Effendi, 2018). Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga Masyarakat, maka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atas Pejabat yang bersangkutan.

Diundangkannya Undang-Undang ini juga memberikan perubahan yang signifikan terhadap kompetensi absolut pengadilan, bahkan mengenai Hukum acara yang berlaku di Peradilan Tata Usaha Negara yang menjadi acuannya (*toetsing gronden*) dalam menguji Hukum materil terhadap suatu tindakan badan atau pejabat pemerintahan (Abrianto et al., 2018). Sehingga Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (M Najib Ali, 2019).

Dari uraian yang dikemukakan di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut Bagaimana proses penyelesaian sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui Upaya Administrasi dan Bagaimana proses penyelesaian sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala Hukum tertentu dengan menganalisisnya. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam hal ini adalah metode pendekatan yuridis normatif (Benuf & Azhar, 2020).

Penelitian yuridis normatif sebagaimana tersebut di atas merupakan Metode penelitian Hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka (Arliman, 2018).

Dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi lebih menggambarkan keadaan apa adanya tentang suatu variabel atau keadaan. Setiap norma, baik yang berupa asas normal keadilan ataupun yang telah dpositifkan sebagai Hukum perundang-undangan maupun *judgemade* selalu eksis sebagai bagian dari suatu sistem doktrin atau ajaran, yaitu ajaran tentang bagaimana Hukum harus ditemukan atau

dicipta untuk menyelesaikan suatu perkara (masalah). Oleh karena itu setiap penelitian Hukum yang mendasarkan Hukum sebagai norma disebut sebagai penelitian normatif yang doktrinal.

## PEMBAHASAN

### A. Proses Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui Upaya Administrasi

Upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan Hukum perdata mana kala ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, hal mana prosedur tersebut dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri.

Penyelesaian sengketa melalui jalur administratif ini menunjukkan ciri khas kultur bermusyawarah sebagaimana nilai Pancasila. Dengan adanya upaya administratif ini diharapkan komunikasi langsung dan musyawarah antara orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh

diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara dan Badan/Pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Dari hal itu diharapkan dapat diketahui apa motivasi dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap merugikan tersebut. Jika dengan dilakukannya upaya administratif telah berhasil memuaskan kedua belah pihak, maka tentu saja akan dapat dihindari penyelesaian sengketa yang panjang dan berlarut-larut, menguras tenaga, menguras fikiran dan keuangan masing-masing pihak (Khair et al., 2017).

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Penyelenggaraan pemerintahan (Ali, 2021).

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. Dengan melihat definisi tersebut di atas maka yang menjadi sengketa Tata Usaha Negara adalah terbatas pada Keputusan tertulis Tata Usaha Negara. Tindakan-tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di Indonesia yang tanpa Keputusan Tata Usaha Negara tidak menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara.

Menurut sistem Hukum kita, kewenangan untuk menilai perbuatan materiil dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara ini tidak termasuk kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara, Kewenangan untuk menilai perbuatan ini diserahkan kepada Peradilan Umum atau perdata, yang didasarkan penafsiran yang luas dari Pasal 1365 KUHPperdata (tentang *onrechtmatig daad*). Keputusan Tata Usaha Negara tersebut di atas dibatasi dengan pengurangan dalam Pasal 2, penambahan pada Pasal 3 (1), dan limitasi pada Pasal 49. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, dan final inilah yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang kemudian di putus oleh Hakim Tata Usaha Negara (Khanifah & Sa'adah, 2022).

Faktor penting dalam hal untuk mengajukan upaya administrasi dalam sengketa Tata Usaha Negara yang harus kita ketahui untuk menuangkan Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar gugatan yakni, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku, dan bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik). Adapun yang dimaksud dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik meliputi:

- Azas kepastian Hukum asas kepastian Hukum merupakan asas dalam Negara Hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundangundangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- Azas Kemanfaatan asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat;(3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.
- Azas Ketidakberpihakan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- Azas Kecermatan asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- Azas Tidak menyalahgunakan kewenangan asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- Azas keterbukaan asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- Azas Kepentingan Umum asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- Azas Pelayanan yang baik asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain daripada yang disebutkan dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang berlaku dalam administrasi pemerintahan, antara lain :

1. Asas Keseimbangan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara Hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian Hukum.
2. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.
3. Asas Keadilan dan Kewajaran. Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi Negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara itu sendiri ditempuh melalui dua cara yaitu melalui peradilan dan melalui upaya administrasi dimana dalam upaya administrasi tersebut dapat dilakukan keberatan dan banding administrasi.

#### **a. Keberatan**

Keberatan ialah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara secara administratif yang dilakukan sendiri oleh badan/ pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu. Keberatan dilakukan dengan prosedur pengajuan surat keberatan yang ditujukan kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan semula. Sebagai contoh, seorang Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Golongan III/a diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (Kabupaten), yang dalam hal ini adalah Bupati, maka pengajuan keberatan dilakukan kepada Bupati. Menurut ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991, tanggal 9 Juli 1991, dinyatakan bahwa dalam hal upaya administratif yang tersedia hanya berupa "keberatan", maka jika pihak yang mengajukan keberatan belum puas atas hasil keberatan dan oleh karenanya akan mengajukan gugatan ke pengadilan, maka pengajuan gugatannya ditujukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, bukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

#### **b. Banding Administratif**

Prosedur Upaya Administratif yang kedua adalah Banding Administratif. Banding Administratif adalah upaya penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara secara administratif yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan. Banding administratif dilakukan dengan prosedur pengajuan surat banding administratif yang ditujukan pada atasan pejabat atau instansi lain dan badan/pejabat Tata Usaha Negara

yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan (Khanifah & Sa'adah, 2022). Adapun lembaga/instansi yang berwenang untuk menangani adanya Banding Administratif yaitu, Instansi atasan dari Pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dan instansi lain yang berwenang.

Instansi atasan tersebut menunjukkan adanya hubungan hirarki baik secara structural ataupun koordinatif, sedangkan "instansi lain" menunjukkan tidak adanya hubungan hirarki antara sipembuat Keputusan Tata Usaha Negara dengan instansi lain tersebut. Sebagai contoh Banding Administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan, misalnya Keputusan Bupati - Banding Administratifnya ke Gubernur, Keputusan Menteri (terhadap kewenangan yang telah didelegasikan)- Banding Administrasinya ke Presiden. Sedangkan contoh Banding Administrasi yang dilakukan pada Instansi lain yang berwenang, misalnya seorang Pegawai Negeri Sipil yang dipecat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian karena melanggar PP Nomor 30 Tahun 1980, dapat mengajukan Banding Administrasi kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian. Sebagai catatan, pada banding administrasi ke BAPEK, terdapat ketidaksinkronan istilah antara upaya administrasi keberatan sebagai mana diatur di dalam PP No.30 Tahun 1980, dan istilah upaya administrasi banding administrasi sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 48 UU Peradilan Tata Usaha Negara (Wahyunadi, 2016).

Undang-Undang menentukan bahwa atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang tersedia prosedur upaya administratif, maka upaya administratif tersebut harus dijalankan terlebih dahulu. Bila hasil upaya dirasa kurang memuaskan barulah diajukan gugatan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

## **B. Proses Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara**

Upaya peradilan merupakan jalur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui badan peradilan. Pengadilan Tata Usaha Negara, baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah ditempuh. Sifat daripada Peradilan Tata Usaha Negara sendiri adalah menegakkan Hukum publik, yaitu berupa Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara. Sedangkan sasaran dan tujuan dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah melindungi hak hak individu dan hak hak masyarakat.

Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan tujuan pembentukannya, berfungsi menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat atau badan Hukum yakni berupa sengketa yang timbul dari akibat tindakan pemerintah selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak dan kepentingan warga Negara atau badan Hukum itu sendiri. Subiyanto, (2016) mengemukakan bahwa kepentingan paling mendasar dari setiap warga Negara adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Oleh karena itu, hak asasi manusia (HAM) merupakan materi inti dari naskah UUD Negara modern.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara ialah 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, final, yang menimbulkan akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata dan keputusan Tata Usaha Negara yang fiktif negatif sebagai mana dimaksud Pasal 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Sebelum kita masuk pada pokok pembahasan mengenai upaya Hukum di pengadilan Tata Usaha Negara kita harus mengetahui terlebih dahulu lebih jelas perihal obyek dan subyek Sengketa Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat Hukum bagi seseorang atau badan Hukum perdata.

Unsur-unsur keputusan Tata Usaha Negara pada prinsipnya meliputi:

- Ditinjau dari segi pembuatnya: dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan).
- Ditinjau dari segi wujud materilnya: berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yaitu tindakan Hukum Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- Ditinjau dari segi sifatnya: Konkret, Individual dan Final.
- Ditinjau dari segi akibatnya: menimbulkan akibat Hukum bagi seseorang atau badan Hukum perdata.

Sedangkan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara menjadi:

- Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara Negara lainnya.
- Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. d. Bersifat final dalam arti lebih luas.
- Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat Hukum. Dan/atau.
- Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat (Riza, 2019).

Penjelasan tentang subjek Tata Usaha Negara lebih jelas dapat kita lihat pada penjelasan Pasal 53 ayat 1 yang pada intinya menyebutkan, seperti yang dikutip pada buku Riawan Tjandra halaman 7 dan 8, yaitu:

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 10, maka hanya orang atau badan Hukum perdata yang berkedudukan sebagai subjek Hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara;
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara;
3. Hanya orang atau badan Hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat Hukum Keputusan Tata Usaha Negara segera dikeluarkan dan karenanya

yang bersangkutan merasa dirugikan diperbolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

Badan Hukum perdata yang dimaksud dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah: "Badan atau perkumpulan atau organisasi atau korporasi dan sebagainya yang didirikan menurut ketentuan Hukum perdata yang merupakan badan Hukum (rechtsperson) murni dan tidak memiliki dual function (SARI et al., 2015).

Mengenai eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang apabila seluruh prosedur upaya administratif yang tersedia menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang mendasari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana ditentukan dalam pasal 48 telah ditempuh dan masih ada ketidakpuasan bagi seseorang yang bersangkutan, maka barulah sesuai dengan substansi pasal 51 ayat 3 dapat dilakukan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara, maka dengan itu dapat mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara. Berikut ada dua alur gugatan yang akan diajukan ke pengadilan Tata Usaha Negara yakni sebagai berikut:

#### **Gugatan Langsung dan Tidak Langsung**

Gugatan adalah permohonan yang berisi Tata Usaha Negara terhadap badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan

Dua alur yang berlaku dalam Peradilan Tata Usaha Negara bisa dipahami sebagai alur langsung dan tidak langsung, yang biasa dilakukan adalah upaya langsung atau alur langsung. Sama seperti peradilan lain pada umumnya, melalui tingkat satu, dilanjutkan ke tingkat dua dan berakhir di kasasi. Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang peraturan dasarnya tidak menyediakan penggunaan upaya administratif sebagaimana yang dimaksud dalam psal 48, maka, sesuai dengan ketentuan pasal 53 ayat 1 dapat digunakan prosedur gugatan langsung ke Peradilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama).

Gugatan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara ditujukan agar dilakukan pengujian dari aspek yuridis yang bersifat menilai legalitas suatu keputusan oleh badan peradilan administrasi murni. Syarat-syarat peradilan administrasi murni ialah: Bahwa hubungan antara pihak dan Hakim merupakan hubungan segitiga, dimana kedudukan Hakim berada diatas para pihak dan bersikap netral atau tidak memihak; Bahwa badan atau pejabat yang mengadili merupakan badan atau pejabat yang tertentu ditunjuk oleh Undang-undang dan terpisah dari administrasi Negara.

Gugatan ditujukan agar dilakukan koreksi serta pelurusan dalam segi penerapan Hukumnya. Gugatan harus dilakukan oleh orang atau badan Hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Kepentingan penggugat yang dirugikan harus bersifat langsung terkena, artinya kepentingan itu tidak boleh terselubung dibalik kepentingan orang lain (rechtstreeks belang). Hal ini sesuai dengan adagium yang menyatakan Point d'interes, point d'action, artinya tidak ada kepentingan tidak ada aksi. Dengan penggunaan istilah "merasa" di sini berarti tolok ukur melakukan gugatan kemungkinan adalah subyektif dan Pengadilan yang akan menilai secara obyektif mengenai kerugian tersebut melalui penilaian terhadap legalitas Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*).

Penting diingat bahwa gugatan diajukan penggugat karena ada kepentingannya yang dirugikan yang disebabkan oleh tindakan administrasi Negara. Pemahaman ini

penting dan sudah diajarkan dalam mata Kuliah Hukum Administrasi Negara. Pengajuan gugatan langsung ini mengacu pada pasal 53 sampai Pasal 56. Sedangkan gugatan tidak langsung dikenal dengan nama upaya administratif, dan itu sudah dijelaskan diatas. Dua cara yang dapat ditempuh untuk gugatan tidak langsung ini atau upaya administratif ini, yang pertama; keberatan yang dapat dilakukan permohonan keberatan kepada atasan langsung yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, kedua; banding administratif yang diajukan kepada atasan di atas atasan yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Proses pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang penting harus diperhatikan dengan seksama adalah masalah tenggang waktu pengajuan gugatan. Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhiTata Usaha Negarag sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Konsekuensi yuridis akibat tidak dipenuhinya syarat limitatif mengenai tenggang waktu tersebut, adalah gugatan oleh Ketua Pengadilan dapat dinyatakan tidak diterima karena gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya. Bagi penggugat, pengertian sejak saat diterimanya keputusan (*beschikking*) yang bersangkutan itu perlu diteliti: Apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang disampaikan memang berupa suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang positif telah dikeluarkan, ataukah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara fiktif menurut pasal 3 ayat 2 atau merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang menurut pasal 3 ayat 3.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat dilaksanakan adalah putusan yang telah mempunyai kekuatan Hukum tetap yaitu suatu putusan yang tidak dapat diubah lagi melalui suatu upaya Hukum. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh putusan tetap dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari.

Putusan Pengadilan yang berupa ganti rugi ataupun rehabilitasi (lihat Pasal 97 Ayat 10 dan 11 UU No 5/1986. besarnya ganti rugi harus dihiTata Usaha Negarag berdasar hal-hal yang nyata diderita oleh penggugat, dan segala sesuatu lainnya yang dianggap patut dan layak menurut pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, pembayaran ganti rugi ditujukan terhadap hal yang bersifat kebendaan, yang hakikatnya dapat dinilai dengan uang atau dengan kata lain ganti rugi secara materil saja besar ganti rugi dan tata caranya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

Bila Gugatan berkaitan dengan bidang kepegawaian dikabulkan, pengugat dimungkinkan untuk menuntut rehabilitasi, rehabilitasi merupakan pemilihan hak penggugat dalam kemampuan kedudukan, harkat, martabat sebagai pegawai negeri seperti semula, sebelum ada keputusan yang disengketakan. Rehabilitasi menyangkut hal status (sosial) prastise dan hal hal lain yang pada umumnya tidak bersifat kebendaan atau bukan materil. Dalam rehabilitasi dilakukan pemulihan terhadap ketidak seimbangan yang diderita Penggugat sehingga keadaan seimbang kembali.

Kompensasi menurut Pasal 1 ayat 2 PP No 43 Tahun 1991 adalah "Pembayaran sejumlah uang kepada orang atas beban Badan Tata Usaha Negara oleh karena Putusan Pengadilan Tata Usaha Negaradi bidang kepegawaian tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara" (Simanjuntak, 2019). Apabila pembayaran

kompensasi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, maka pembayaran kompensasi dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

Putusan pengadilan dikatakan mempunyai kekuatan Hukum manakala putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan Hukum tetap atau suatu putusan akhir (*eind vonnis*) yang terhadapnya tidak diajukan upaya Hukum oleh pihak yang merasa keberatan dan/atau putusan kasasi di Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi (*supreme court*) yang bertugas untuk mengoreksi/mengevaluasi pertimbangan Hukum (*judex juris*) putusan pengadilan di bawahnya.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo, putusan yang telah memperoleh kekuatan mutlak itu mempunyai kekuatan Hukum mengikat. Hal yang demikian, lebih dikenal dengan sebutan dalam bahasa latin "*resjudicata pro veritate habetur*" yang artinya putusan yang pasti dengan sendirinya mempunyai kekuatan mengikat. Lebih lanjut Siagian, (2020) mengemukakan, suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mutlak dapat dijalankan atau putusan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial.

Meskipun suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memiliki kekuatan Hukum tetap, namun pelaksanaan putusannya tidak dapat dilaksanakan dengan mudah karena tidak semua orang yang mau menaati putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Moonti, (2017);Suhariyanto, (2019);Nurdin, (2020). Terkadang diperlukan upaya paksa, dalam hal ini aparat penegak Hukum, namun dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, keterlibatan aparat penegak Hukum tidak dimungkinkan. Yang memungkinkan adalah campur tangan presiden sebagai kepala pemerintahan dalam rangka memaksa, tetapi tetap saja pemaksaan ini hanya sebatas pelaporan saja. Sepenuhnya masih dengan Tata Usaha Negaragkan pada wilayah *political will* pemerintah.

Permasalahan yang sering muncul dalam praktik inilah yang menjadi alasan sulitnya eksekusi terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memiliki kekuatan Hukum tetap tersebut. Idealnya, pejabat Tata Usaha Negara yang diHukum untuk mencabut surat keputusannya, maupun menerbitkan surat keputusan yang baru melaksanakannya secara sukarela. Namun dalam praktik kondisi ideal ini tidak bisa diterapkan oleh pejabat Tata Usaha Negara (tergugat) yang telah diHukum tidak mau menjalankan putusan pengadilan Tata Usaha Negara secara sukarela. Faktor menyerahkan putusan pengadilan Tata Usaha Negara kepada Pejabat Tata Usaha Negara untuk menjalankan putusan secara sukarela inilah menjadi penyebab tidak berjalannya secara efektif pelaksanaan putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan Hukum tetap. Fungsi dan peran Jurusita pada Pengadilan Tata Usaha Negara, hanya sebatas menyampaikan pemberitahuan isi putusan pengadilan kepada Pejabat Tata Usaha Negara, dan tidak ada unsur pemaksaan dalam menjalankan eksekusi putusan tersebut, sebab objek yang dieksekusi tersebut berbeda dengan eksekusi putusan perdata atau eksekusi riel yang dapat dijalankan secara paksa oleh jurusita atas perintah Ketua Pengadilan (Zainuddin, 2019).

## **PENUTUP**

Dari uraian penjelasan diatas mengenai Upaya administratif dan Peradilan Tata Usaha Negara maka dapat ditarik berupa kesimpulan dan saran yakni sebagai berikut:

### **Kesimpulan**

1. Upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan Hukum perdata mana kala ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara, hal mana prosedur tersebut dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri. Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara itu sendiri ditempuh melalui dua cara yaitu melalui peradilan dan melalui upaya administrasi dimana dalam upaya administrasi tersebut dapat dilakukan keberatan dan banding administrasi.
2. Upaya peradilan merupakan jalur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melauai badan peradilan. Pengadilan Tata Usaha Negara, baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah ditempuh. Adapun alur yang ditempuh yakni mengajukan gugatan kepengadilan Tata Usaha Negara dengan berdalih demi untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan Hukum tetap.

### Saran

1. Seharusnya Upaya Hukum Administrasi bisa menjadi pelindung Hukum untuk memperoleh hak-hak daripada masyarakat yang dalam sengketa Tata Usaha Negara.
2. Kita harus mengambil sebuah langkah Hukum dengan membuat norma Hukum baru yang dimana para pejabat Tata Usaha Negara harus melaksanakan keputusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap. Karena ketiadaan aturan tersebut para pejabat Tata Usaha Negara tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan Hukum tetap.

### DAFTAR PUSTAKA

Abrianto, B. O., Nugraha, X., & Grady, N. (2018). Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Development of Lawsuit for Law Violation by the Government of the Post Law Number 30 of 2014. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(4).

Ali, F. F. A. (2021). Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, 9(8).

Arliman, L. (2018). Peranan Metodologi Penelitian Hukum Di Dalam Perkembangan Ilmu Hukum Di Indonesia. *Soumatera Law Review*, 1(1), 112-132.

Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20-33.

Busroh, H. F. F., Khairo, F., Djufri, H. D., Sugianto, H. B., OKTARINA, E. V. I., & CANDRA, A. (2022). *Hukum Tata Negara*. INARA PUBLISHER (KELOMPOK INTRANS PUBLISHING).

Effendi, M. (2018). Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 3(1), 25-36.

Hadiyono, V. (2020). Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya. *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan*, 1.

Ismail, N. (2019). Kewenangan Dekonsentrasi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Daerah. *Gorontalo Law Review*, 2(1), 24–32.

Khair, A., Siswanto, S. E., & Saleh, M. (2017). Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Banding Administratif. *Jatiswara*, 31(3), 416–436.

Khanifah, A., & Sa'adah, N. (2022). Administrative Effort As A Premium Remedium In State Administrative Dispute Settlement. *International Journal of Social Science and Human Research*, 593.

Latief, S., & Chandra, A. E. (2020). Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia Dan Belanda. *Journal of Judicial Review*, 22(2), 215–228.

M NAJIB ALL, J. I. B. (2019). *Mak Dijuk Siang Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif (Studi Perceraian Marga Lampung Pepadun Abung Siwo Mego di PA Gunung Sugih)*. Pascasarjana Magister.

Moonti, R. M. (2017). Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 20(2), 26–37.

Nurdin, A. (2020). Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah. *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, 23(1), 53–76.

Riza, D. (2019). Hakikat KTUN Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-undang Administrasi Pemerintahan. *Soumatara Law Review*, 2(2), 207–220.

SARI, E., SH, M. H., & ISKANDAR, H. (2015). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*.

Siagian, A. H. (2020). Penguatan Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 124–133.

Simanjuntak, E. (2019). Tantangan Dan Peluang Kompensasi Ganti Rugi Di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 2(1), 33–54.

Subiyanto, A. E. (2016). Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional. *Jurnal Konstitusi*, 8(5), 707–732.

Suhariyanto, B. (2019). Urgensi Kriminalisasi Contempt of Court untuk Efektivitas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 192–211.

Wahyunadi, Y. M. (2016). Kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 5(1), 135–154.

Zainuddin, Z. (2019). Eksekusi Terhadap Pembatalan Surat Izin Mendirikan Bangunan Pada Perkara Tata Usaha Negara. *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 271–288.