

## REGULASI DAN IMPLEMENTASI WAJIB MENEMPUH UPAYA ADMINISTRASI DALAM SENGKETA ADMINISTRASI DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

**Nuraști Parlina**

Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

Email: [nuraști.parlina@ui.ac.id](mailto:nuraști.parlina@ui.ac.id)

### *Abstrak*

Tulisan fokus membahas salah satu dari lima perluasan kompetensi PTUN yang telah diuraikan diatas, yakni mengenai upaya administrative. Upaya Administrasi tertulis dalam Bab X UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur secara spesifik perihal Upaya Administratif dalam satu bab tersebut. Mengenai konsep tentang Upaya Administratif Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. PERMA Nomor 6 Tahun 2018. Perma tersebut hadir dengan tujuan mengakhiri polemik perihal wajib atau tidaknya Upaya Administratif dilaksanakan oleh Orang/Badan Hukum Perdata sebelum diajukannya gugatan bagi sebagian pihak. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan konsep mengenai wajib menempuh upaya administratif dan bagaimana implementasinya pasca hadirnya PERMA Nomor 6 Tahun 2018, penelitian ini hendak memperlihatkan apakah konsep wajib menempuh upaya administrasi yang ditentukan oleh MA mempermudah para pencari keadilan ketika hendak menyelesaikan sengketa administrasi. Metode penelitian yang digunakan berupa penelitian yang yuridis dan normatif serta berdasarkan pada konsep, dan asas serta mengacu pada literatur-literatur dan peraturan akan perundang-undangan. Metode yuridis normative digunakan untuk menguraikan fakta hukum berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer. Tulisan ini menyimpulkan bahwa pasca berlakunya PERMA Nomor 6 Tahun 2018 ini, ketika pihak penggugat tidak mengajukan upaya administrative maka gugatan yang diajukan di PTUN harus dinyatakan tidak dapat diterima tanpa menunggu alasan-alasan lainnya. Namun upaya administrative juga rentan tidak diselesaikan secara serius oleh Pemerintah dan dianggap memperpanjang langkah birokrasi, hal-hal seperti ini haruslah dihindari agar para pencari keadilan tidak kesulitan dengan adanya ketentuan mengenai wajib untuk menempuh upaya administratif ketika hendak menyelesaikan sengketa administrasi di PTUN.

**Kata Kunci:** *Sengketa Administrasi; Upaya Administrasi; PTUN.*

### *Abstract*

*The focus article discusses one of the five expansions of PTUN competencies described above, namely administrative efforts. Administrative Efforts are written in Chapter X of the Government Administration Law which specifically regulates Administrative Efforts in that one chapter. Regarding the concept of Administrative Efforts, the Supreme Court issued Supreme Court Regulation Number 6 of 2018 concerning Guidelines for Settlement of Government Administration Disputes after Going through Administrative Efforts. PERMA Number 6 of 2018. The regulation is here to end the polemic regarding whether or not administrative efforts are required to be carried out by a person/civil law entity before a lawsuit is filed for some parties. This study aims to describe the concept of being obliged to take administrative efforts and how to implement it after the presence of PERMA Number 6 of 2018, this study aims to show whether the concept of having to take administrative efforts determined by the Supreme Court makes it easier for justice seekers when they want to resolve administrative disputes. The research method used is in the form of juridical and normative research and is based on concepts and principles and refers to the literature and legislation. The normative juridical method is used to describe legal facts in the form of secondary data consisting of secondary legal materials and primary legal materials. This*

*paper concludes that after the enactment of PERMA Number 6 of 2018, when the plaintiff does not file an administrative effort, the lawsuit filed in the Administrative Court must be declared unacceptable without waiting for other reasons. However, administrative efforts are also vulnerable to not being taken seriously by the Government and considered to be prolonging bureaucratic steps, things like this must be avoided so that justice seekers do not have difficulties with the provisions regarding the obligation to take administrative measures when they want to resolve administrative disputes in the Administrative Court.*

**Keywords:** *Administrative Disputes; Administrative Efforts; Administrative Court.*

## A. PENDAHULUAN

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU Administrasi Pemerintahan) memberi perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan tersebut antara lain, rivitalisasi makna keputusan tata usaha negara, adanya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (onrechtmatigeoverheidsdad), termasuk lahirnya paradigma baru terhadap Upaya Administratif yang konsep awalnya sudah diatur dalam UU Peratun.<sup>1</sup> Dilihat dari segi substansinya (materi muatannya), UU Administrasi Pemerintahan merupakan hukum materil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>2</sup>

Pada UU Administrasi Pemerintahan terjadi perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, penulis menemukan beberapa hal terkait perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yakni diantaranya

- a) perluasan pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka (7), Pasal 1 angka (8) jo. Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
- b) kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
- c) Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk memutuskan terhadap objek sengketa fiktif positif (Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
- d) Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Satu untuk mengadili gugatan pasca upaya administratif (Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).
- e) Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili atau mengabulkan tuntutan ganti rugi tanpa pembatasan jumlah tertentu (Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

Uraian diatas memperlihatkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara beserta hukum acaranya yang tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 (dan perubahannya),<sup>3</sup> jelas menghadapi sejumlah dinamika di dalam pelaksanaannya sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>1</sup>Irvan Mawardi. (2016). *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi terhadap demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm.181.

<sup>2</sup>S. F Marbun (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm. 6

<sup>3</sup>Penegasan bahwa Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 adalah hukum materil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari Penjelasan Umum Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 itu sendiri, tepatnya pada Alenia Kelima yang berbunyi "... Undang-Undang ini merupakan hukum materil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara." Hal ini juga dikemukakan oleh Supandi, Hakim Agung pada Kamar Tata Usaha Negara yang juga Dosen pengasuh mata kuliah Peradilan Administrasi Negara pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam perkuliahannya tertanggal 18 September 2015, Supandi mengatakan bahwa sesungguhnya UU No. 30 Tahun 2014 merupakan hukum materil bagi Peradilan Tata Usaha Negara yang melengkapi hukum formil yang sudah ada (UU No. 5 Tahun 1986)

Tulisan ini akan focus membahas salah satu dari lima perluasan kompetensi PTUN yang telah diuraikan diatas, yakni mengenai upaya administrative. Konsep awal tentang Upaya Administratif yang sudah diatur dalam UU Peratun yaitu dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur sebagai berikut:

- “(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.*
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”*

Kemudian pada 17 Oktober 2014, diundangkanlah UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur secara spesifik perihal Upaya Administratif dalam satu bab tersendiri (Bab X). Pengaturan Upaya Administratif dalam bab tersendiri di UU Administrasi Pemerintahan tersebut sempat membuat polemik perihal kewajiban Upaya Administratif sebelum diajukannya gugatan ke Peradilan TUN, di mana sebagian berpendapat bahwa Upaya Administratif harus dilakukan terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan, sedangkan sebagian lainnya berpendapat bahwa upaya administratif dalam UU AP tersebut bersifat pilihan sehingga tidak perlu harus ditempuh terlebih dahulu apabila akan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.

Selanjutnya pada tanggal 4 Desember 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (selanjutnya disebut Perma Nomor 6 Tahun 2018) yang dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) menyatakan “bahwa Pengadilan menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrative.” Hal ini mengubah prosedur penyelesaian sengketa TUN, dimana sebelum adanya PERMA Nomor 6 Tahun 2018 Upaya Administratif sebagai syarat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara hanya diwajibkan apabila telah ditentukan oleh aturan dasarnya, namun sejak adanya perma tersebut maka Upaya Administratif menjadi syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh seseorang sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

PERMA Nomor 6 Tahun 2018 ini mengakhiri polemik perihal wajib atau tidaknya Upaya Administratif dilaksanakan oleh Orang/Badan Hukum Perdata sebelum diajukannya gugatan bagi sebagian pihak. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa tetap ada perdebatan mengenai kewajiban atau keharusan menempuh upaya administratif terlebih dahulu sebelum diajukan ke pengadilan. Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Berdasarkan ketentuan ini maka tidak ada kewajiban bagi Pejabat Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan melalui upaya administratif terlebih dahulu sengketa tata usaha negara sebelum diajukan ke pengadilan. Selain itu terdapat permasalahan terkait terminologi dan konsep mengenai upaya administratif apabila dilihat dari konteks UU 30/2014. Apalagi dengan lahirnya PERMA No.6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi.<sup>4</sup>

Bahwa dengan adanya Pasal 2 ayat 1 dan 2 dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi

<sup>4</sup>Pasal 2 ayat 1 dan 2 Perma No 6 Tahun 2018.

tersebut diatas bersifat wajib (mandatory) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu. menempuh upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Bahwa setelah menempuh (exhausted) upaya administratif namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada PTUN. Berdasarkan uraian tersebut, isu hukum yang akan dibahas lebih mendalam dalam tulisan ini yakni pertama bagaimana konsep upaya administratif wajib (mandatory) ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke PTUN; dan kedua adalah bagaimana problematika dari hadirnya PERMA Nomor 6 Tahun 2018 dalam tataran pelaksanaannya. Maka berdasarkan uraian diatas, penulis pada artikel ini akan mengulas bagaimana konsep wajib menempuh upaya administrasi dan problematika penerapan wajib menempuh upaya administrasi pasca terbitnya PERMA Nomor 6 Tahun 2018.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (legal research).<sup>5</sup> Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa penelitian ini berangkat dari analisis peraturan perundangundangan yang menjelaskan tentang Upaya Administratif Pasca Peraturan Mahkamah Agung RI No. 6 Tahun 2018 Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pendekatan melalui peraturan perundang-undangan, konseptual dan pendekatan analitis. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi literatur tentang bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier atau bahan non-hukum.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Konsep Upaya Administrasi Pasca Terbitnya PERMA Nomor 6 Tahun 2018

Upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat di ambil dalam menyelesaikan suatu masalah yang berkaitan dengan suatu Badan Hukum Perdata, hal ini dilakukan apabila orang atau individu tersebut merasa kurang/tidak puas dengan suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) yang ada dalam ruang lingkup administrasi atau pemerintahan yang ada itu sendiri.<sup>6</sup>

Paradigma baru terhadap Upaya Administratif dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu diatur dalam Bab Khusus, yakni Bab X tentang Upaya Administratif yakni, dalam ketentuan Umum Pasal 1 angka (16) dan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 16 menyebutkan “Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Kemudian lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 75 ayat (1) menyebutkan “Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki. (2012). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 93.

<sup>6</sup>Prahastapa, Anita Marlin Restu., Leonard, Lapon Tukan., & Putriyanti, Ayu. (2017). Friksi Kewenangan PTUN Dalam Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 berkaitan dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara (TUN). *Diponegoro Law Jurnal*, 6 (2), 6.

Sejak diberlakukannya PERMA Nomor 6 Tahun 2018, tanggal 4 Desember 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, yang merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Pasal 75, 76 dan Pasal 77 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penelitian juga turut mencoba untuk menganalisa konsep mengenai upaya administratif dan penerapannya di pengadilan. Isu hukum dalam penelitian ini pertama apakah upaya administratif wajib (mandatory) ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke PTUN.

Pada saat PERMA Nomor 6 Tahun 2018 disosialisasikan, Hakim Agung Dr. Yulius, S.H., M.H, menyatakan bahwa sebuah putusan pengadilan sesungguhnya untuk kebahagiaan masyarakat bukan untuk kebahagiaan dari hati hakim, upaya administratif sebenarnya bukan permasalahan MA tetapi permasalahan internal dari pemerintahan, yang harus diketahui adalah apabila upaya administrasi dibawa ke pengadilan setelah menempuh upaya administrasi. Kapan sengketa administrasi pemerintahan wajib menempuh upaya administrasi atau apakah terhadap semua keputusan dan atau tindakan obyek sengketa administrasi pemerintahan yang digugat di PTUN harus menempuh upaya administrasi. Selain itu, MA dalam konsiderans menyatakan bahwa hadirnya PERMA ini antara lain karena ketentuan mengenai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan di Pengadilan setelah menempuh upaya administratif tidak diatur secara terperinci, sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum terkait dengan penyelesaian upaya administratif, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan untuk keperluan tersebut.

Perma tersebut memuat adanya ketentuan upaya administratif sebagaimana diuraikan di atas bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Bahwa setelah menempuh (*exhausted*) upaya administratif namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada PTUN.<sup>7</sup> Berdasarkan ketentuan pasal 2 ayat (1) Perma tersebut, semua sengketa administrasi pemerintahan itu diselesaikan melalui upaya administratif. Dalam pengertian lain, sengketa administrasi itu belum menjadi kewenangan absolut PTUN untuk menyelesaikannya, kecuali setelah menempuh upaya administratif namun hasilnya tidak memuaskan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1), upaya administratif itu sifatnya wajib bagi warga masyarakat yang ingin sengketa administrasinya diselesaikan.<sup>8</sup>

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma ini membawa konsekuensi yang berupa kewajiban bagi semua instansi pemerintahan untuk menyediakan upaya administratif. Terkait dengan kenyataan bahwa tidak semua instansi pemerintahan menyediakan upaya administratif, Pasal 3 ayat (2) Perma ini memberikan solusi; “Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur upaya administratif, Pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”. Menurut Ridwan HR menyebutkan bahwa ada sementara orang yang menganggap Perma tersebut bertentangan dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dengan alasan bahwa Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 menggunakan kata “dapat”, berbeda dengan ketentuan Pasal 48 UU PTUN yang menggunakan kata “harus”. Ridwan HR menyebutkan:<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Jiwantara, Firzhal Arzhi. (2019). Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi. *Jatiswara*, 34(2), 135.

<sup>8</sup> Fauzani, M. Addi dan Fandi Nur Rohman. (2020). Problematik Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa di Peradilan Administrasi Indonesia. *Jurnal Widya Pranata Hukum*. 2(1). 35

<sup>9</sup>Ibid, hlm. 36.

*“Dengan menggunakan metode interpretasi hukum noscitur a sociis dari Mc. Leod;1 “a literal translation of which might be ‘a thing is known by its associates’, dalam arti bahwa suatu redaksi atau kalimat harus diartikan dalam atau sesuai konteksnya, akan segera diketahui bahwa ketentuan Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tersebut bukan persoalan apakah upaya administratif itu pilihan atau keharusan, karena konteks kedua pasal ini sangat jelas yaitu “Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan”. Dengan merujuk pada konteks ini, jelas bahwa Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 ini memberikan hak kepada Warga Masyarakat untuk mengajukan keberatan (bezwaar) dan/atau banding (beroep) kepada instansi pemerintahan ketika menerima keputusan dan/atau mendapatkan tindakan pemerintahan yang merugikan mereka. Dengan demikian, penggunaan kata “dapat” dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 ini sudah tepat, dan menjadi tidak relevan dan tidak tepat jika dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 ini digunakan kata “harus”. Ketika Warga Masyarakat menerima keputusan dan/atau mendapatkan tindakan pemerintahan yang merugikan, Warga Masyarakat yang bersangkutan dapat menggunakan atau tidak menggunakan hak tersebut. Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: (1) Gugatan diajukan paling lama 90 (Sembilan Puluh) Hari sejak Tindakan Pemerintahan dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. (2) Selama Warga Masyarakat menempuh upaya administratif, tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbantar sampai keputusan upaya administratif terakhir diterima.”*

Pengujian upaya administrasi berbeda dengan pengujian di PTUN. Pengujian di PTUN fokus hanya dari segi penerapan hukum sebagaimana ditentukan, yaitu apakah keputusan Tata Usaha Negara tersebut diterbitkan dengan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB).<sup>10</sup> Sedangkan pengujian pada prosedur upaya administrasi, dilihat dari segi penerapan hukum dan segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap. Sisi positif dari upaya administrasi adalah adanya penilaian secara lengkap atas suatu Keputusan TUN baik dari segi Legalitas (Rechtmatigheid) maupun aspek Opportunitas (Doelmatigheid), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (Win or Loose) seperti halnya di lembaga peradilan. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh<sup>11</sup>. Tidak semua peraturan dasar penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara mengatur mengenai upaya administrasi, oleh karena itu adanya ketentuan pasal Pasal 76 – 78 UU Administrasi Pemerintahan menjadi sangat berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa Tata Usaha Negara.

Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (1) selanjutnya disebutkan dalam ayat (2) yaitu terdiri dari keberatan; dan banding, selanjutnya dari ketentuan yang mengatur tentang konsep upaya administratif (Pasal 76 s/d Pasal 78) dapat diketahui bagaimana sistem pelaksanaan/ mekanisme pengajuan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif. Upaya administratif yang dimaksud merupakan suatu rangkaian yang harus dilalui/dilaksanakan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) yaitu: Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh

<sup>10</sup>Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>11</sup>Soemaryono dan Anna Erliyana. (1999). *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, hlm. 8.

Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. yang di maksud Pengadilan disini sesuai ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian dari ketentuan tersebut di atas, konsep Upaya Administratif dalam Pasal 75 s/d Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut mensyaratkan sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan dapat terlebih dulu mengajukan jalur penyelesaian sengketa melalui upaya administratif dan apabila tidak bisa menerima hasil keputusan banding administratif baru dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama, berbeda dengan versi UU Peratun yang berwenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Tujuan dari adanya upaya administrasi pemerintah sebagai salah satu bentuk perlindungan kepada warga negara dinyatakan dalam alinea kelima penjelasan UU Administrasi Pemerintah sebagai berikut

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

Selanjutnya merujuk pada sejarah upaya administrative pada PTUN di Indonesia terbagi dalam 2 fase yakni, Fase Pertama Upaya Administratif diatur pada Pasal 48 jo 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 yang merupakan hukum formil. Pada intinya, pada fase pertama tersebut, upaya administratif merupakan upaya sifatnya imperatif khusus bagi sengketa kepegawaian dengan kemungkinan untuk menempuh upaya keberatan saja atau keberatan dan banding administratif tergantung pada pengaturan yang terdapat dalam peraturan dasarnya. Jika hanya berupa keberatan maka jika pihak pemohon UA belum puas dapat menggugat di PTUN. Sedangkan, jika UA yang ditempuh terdiri dari keberatan dan BA, maka digunakanlah Pasal 51 ayat (3) yang mengatur PT TUN sebagai upaya lanjutan pasca BA. UA bersifat komplementer terhadap penyelesaian sengketa melalui peradilan administrasi, karena persamaan dan perbedaan karakter pemeriksaan antara keduanya. Hal ini merupakan integrasi teori peradilan administrasi semu dan peradilan administrasi murni berdasarkan Pasal 48 dan Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986. Di luar sengketa kepegawaian keberadaan UA bersifat opsional/fakultatif.

Norma Upaya Administratif dalam Pasal 48 UU PTUN tersebut merupakan norma bersyarat (pilihan), yaitu hanya berlaku apabila aturan dasar penerbitan Keputusan mengharuskan seseorang mengajukan Upaya Administratif terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Sebaliknya, apabila aturan dasarnya tidak mengharuskan Upaya Administratif, maka orang yang dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat langsung mengajukan gugatannya di Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut SF Marbun, beberapa ciri dari upaya administratif menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain:<sup>12</sup>

1. Yang memutuskan adalah Badan TUN yang secara hirarkis lebih tinggi daripada tata Usaha Negara yang memberikan Keputusan pertama atau Badan Tata Usaha Negara lain.
2. Badan Tata Usaha Negara yang memeriksa Banding Administratif atau pernyataan keberatan itu dapat merubah dan atau mengganti keputusan Badan Tata Usaha Negara yang pertama.
3. Penilaian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara pertama itu dapat dilakukan secara lengkap, baik dari segi *rechmatigeheid* (penerapan hukum) maupun dari segi *doelmatigeheid* (kebijaksanaan). Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak saja dinilai berdasarkan norma-

<sup>12</sup>S. F. Marbun. (1998). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Penerbit. Liberty, hlm. 80.

norma yang zakelijk, tetapi keputusan yang berlaku dalam masyarakat harus merupakan bagian penilaian atas Keputusan itu.

4. Perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan oleh Badan Tata Usaha Negara pertama dan perubahan-perubahan keadaan yang terjadi selama proses pemeriksaan Banding berjalan harus diperhatikan (*ex tunc* dan *ex nunc*).

Dengan demikian, upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara<sup>13</sup> yang dilaksanakan didalam lingkungan lembaga itu atau oleh lembaga itu sendiri, yang terdiri atas prosedur keberatan (dilakukan sendiri oleh badan atau lembaga yang mengeluarkan KTUN itu sendiri) dan banding administratif (dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yg berwenang mengeluarkan KTUN)

Selanjutnya fase kedua upaya administratif diatur pada Pasal 75-78 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang juga menyediakan dua tingkatan Upaya Administratif, Keberatan dan Banding. Sifat pengaturan dalam ketentuan tersebut juga masih bersifat opsional/fakultatif jika dilihat dari penggunaan frase kata “dapat” dalam rumusan normanya. MA mengatur lebih lanjut Upaya Administratif tersebut berdasarkan kewenangan regulasi yang dimilikinya secara kelembagaan melalui Perma No. 6 Tahun 2018. Namun, dalam Perma tersebut MA telah mengubah karakter norma UA sebagaimana diatur pada Pasal 75-78 UU No. 30 Tahun 2014 menjadi bersifat imperatif. Maksud MA kiranya agar Pemerintah diberi kesempatan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara secara internal dengan menggunakan pendekatan *doelmatigheid* dan *rechtsmatigheid*. Baru jika memang sungguh tak dapat lagi diselesaikan di lingkungan badan atau pejabat tata usaha negara, peradilan administrasi akan menyelesaikannya dengan pendekatan *rechtsmatigheid*.

Merujuk pada Ketentuan Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77 dan Pasal 78 dalam UU Administrasi Pemerintahan, terdapat sejumlah perubahan mendasar terkait dengan proses upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yakni

1. adanya penghindaran untuk menyatukan sistem Peradilan Administrasi dengan upaya administratif, dengan adanya persyaratan bahwa proses final Upaya Administratif yakni gugatan ke Peradilan Administrasi. Artinya, proses upaya administratif yakni baik prosedur keberatan maupun banding administratif merupakan upaya yang bersifat premium remedium (pilihan utama) yang tersirat dalam Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut berbeda paradigma dengan Undang-undang PTUN yang mensyaratkan bahwa upaya administratif terhadap Keputusan tata usaha negara yang proses penyelesaiannya sudah diatur oleh Undang-undang tertentu melalui Mekanisme internal.
2. persyaratan semua perkara yang mempersoalkan keputusan tata usaha negara yang diterbitkan pejabat tata usaha negara yang harus melewati mekanisme prosedur keberatan dan banding administratif atau tingkatnya melalui mekanisme internal, sehingga mendorong adanya upaya-upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme nonperadilan namun demikian tidak semua pejabat tata usaha negara atau badan tata usaha negara yang sudah memiliki mekanisme keberatan dan banding administratif secara internal.

Pada pengaturan yang baru dalam UUAP juga terdapat problem berkenaan dengan frasa “dapat” dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang musti dilihat dengan hubungannya pada Pasal 76 ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang dapat dimaknai adanya hubungan upaya administrasi dengan peradilan murni melalui proses di Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mencerminkan pilihan apakah dapat dimungkinkan satu kesatuan kedua mekanisme tersebut atau berdiri masing-masing secara terpisah. Dalam hal ini frasa “dapat” memungkinkan pemaknaan ganda baik dapat dimaknai bahwa adanya

<sup>13</sup>Zairin Harahap. (2010). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press, hlm. 83- 86.

ruang bagi kewenangan atau kesempatan seluasnya bagi warga Masyarakat untuk melakukan upaya administratif bilamana dirugikan oleh Keputusan dan/atau tindakan pejabat atau atasan pejabat, dengan dihubungkan pada frasa “apabila merasa dirugikan”. Disisi lain, terbuka penafsiran frasa “dapat” sebagai adanya pilihan (alternatif), keleluasaan atau kewenangan bagi masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan upaya administratif bila hendak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, dengan kecenderungan bagi masyarakat lebih memilih langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tanpa harus terlebih dahulu melakukan upaya administratif.

Pengaturan upaya administratif setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan lebih efektif secara formal, karena pencari keadilan seakan “dipaksa” untuk mematuhi Perma No. 6 Tahun 2018 dengan ancaman perkaranya tidak bisa diperiksa lebih lanjut di peradilan administrasi jika tidak ditempuh upaya administratif versi Perma No. 6 Tahun 2018. Hal ini sesuai dengan syarat pengajuan gugatan di PTUN bahwa sebelum gugatan sengketa administrasi pemerintahan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu harus ditempuh Upaya Administrasi terlebih dahulu. Pihak yang mengajukan gugatan diharuskan untuk menyertakan atau melampirkan Keputusan penyelesaian sengketa melalui Upaya Administratif yang telah ditempuh. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu ditempuh (*exhausted*) namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah gugatan ke pengadilan dapat dilakukan. Dalam hal ini pengadilan diposisikan sebagai *the last resort* atau *ultimum remedium* bagi penyelesaian sengketa TUN. Makudnya, undang-undang ingin mendorong agar setiap sengketa TUN sedapat mungkin diselesaikan melalui upaya administratif. Jika seluruh upaya administratif telah selesai ditempuh tetapi masih juga tidak ada kata penyelesaian, barulah sengketa itu bisa diajukan kepada PTUN untuk diperiksa dan diputus<sup>14</sup>

Konstruksi dalam penyelesaian sengketa TUN yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dimana penyelesaian pertama terhadap setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu dilakukan di lingkungan (*internal*) pemerintahan itu sendiri. Setelah upaya penyelesaian di *internal* pemerintahan (upaya administratif) itu ditempuh namun gagal, barulah gugatan kepada PTUN bisa dilayangkan<sup>15</sup>

Bahwa bilamana ketentuan norma yang berlaku seperti tersebut diatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor: 30 Tahun 2014 Jo. Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor: 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif, yang bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN, maka jelas Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan yang diajukan pihak penggugat. Bahwa dari ketentuan tersebut diatas menunjukkan bahwa kendati dalam proses persiapan Majelis Hakim telah meloloskan gugatan dari pihak penggugat, akan tetapi Majelis Hakim yang memeriksa perkara mempunyai kewenangan untuk memutus perkara yang para pihaknya tidak melakukan upaya administratif dengan putusan yang amarnya menyatakan gugatan penggugat di tolak atau tidak dapat diterima.

Setelah berlakunya peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 yang intinya menyatakan upaya keberatan dan banding administratif, bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Penyelesaian sengketa TUN di PTUN hanya dimungkinkan

<sup>14</sup>Hadjon, Philipus M., dkk. (2015). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: penerbit Universitas Trisakti, hlm 31.

<sup>15</sup>Indroharto. (1991). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 193-194.

apabila seluruh upaya administratif telah digunakan (exhausted).<sup>16</sup> Setelah berlakunya peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif, ketika pihak penggugat tidak mengajukan upaya administratif maka gugatan yang diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus dinyatakan tidak dapat diterima tanpa menunggu alasan-alasan lainnya.

Berkaitan dengan pengaturan Upaya Administratif pada instansi pemerintahan, maka: (1) Perma 6/2018 akan mendorong akuntabilitas pemerintahan, di mana masyarakat akan lebih berani menyuarakan kontrolnyasecara langsung melalui mekanisme upaya administratif, dan badan/pejabat pemerintahan akan lebih hati-hati dan patuh hukum dalam menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan pemerintahannya; dan (2) pengaturan upaya administratif sebagaimana Perma 6/2018 akan mendorong pengaturan tentang upaya administratif pada setiap satuan kerja pemerintahan.<sup>17</sup>

## 2. Problematika Penerapan Wajib Menempuh Upaya Administratif Sesuai PERMA Nomor 6 Tahun 2018

Merujuk UU Administrasi Pemerintahan juga terdapat problematika berkenaan dengan frasa “dapat” dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang musti dilihat dengan hubungannya pada Pasal 76 ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang dapat dimaknai adanya hubungan upaya administrasi dengan peradilan murni melalui proses di Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mencerminkan pilihan apakah dapat dimungkinkan satu kesatuan kedua mekanisme tersebut atau berdiri masing-masing secara terpisah. Dalam hal ini frasa “dapat” memungkinkan pemaknaan ganda baik dapat dimaknai bahwa adanya ruang bagi kewenangan atau kesempatan seluasnya bagi warga Masyarakat untuk melakukan upaya administratif bilamana dirugikan oleh Keputusan dan/atau tindakan pejabat atau atasan pejabat, dengan dihubungkan pada frasa “apabila merasa dirugikan”. Disisi lain, terbuka penafsiran frasa “dapat” sebagai adanya pilihan (alternatif), keleluasaan atau kewenangan bagi masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan upaya administratif bila hendak mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, dengan kecenderungan bagi masyarakat lebih memilih langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tanpa harus terlebih dahulu melakukan upaya administratif.

Jika dahulu menurut UU PTUN wewenang pengujian terhadap hasil upaya administratif menjadi kewenangan PT TUN, dan jika para pihak masih tidak puas maka dapat mengajukan kasasi ke MA. Sejak dulu keberadaan upaya administratif pun mendapat beberapa kritik karena jarang sekali ada upaya administratif yang berhasil dilakukan oleh pemerintah, hal ini seakan menjadi hal yang sia-sia dan hanya memperpanjang langkah birokrasi. Selain itu juga terdapat problem lain kala tidak adanya sanksi bagi pejabat atau badan TUN yang tidak merespon adanya upaya administrative atas keputusan TUN, maka ada saja usulan agar upaya administrative ini ditiadakan. Namun Pemerintah dan DPR masih setuju dengan konsep upaya administrative terbukti dengan diaturnya hal ini dalam UU Administrasi Pemerintahan. Tetapi hal yang beda dalam UU Administrasi Pemerintahan ini, kewenangan pengujian hasil upaya administrative ini diberikan kepada PTUN (Pasal 76 ayat 3). Keberadaan upaya administrative ini tentu memiliki dampak kepada masyarakat, hal yang paling terlihat adalah semakin panjangnya proses ber perkara di PTUN yang semula dua tingkat menjadi tiga tingkat. Hal ini merupakan sebuah kontradiksi dengan semangat UU Administrasi pemerintahan yang bertujuan agar

<sup>16</sup>Hasibuan, Ahmad Dahlan., & Suranta, Ferry Aries. (2013). Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No:17/G/2000/PTUN-MDN). *Jurnal Mercatoria*, 6(2), 134.

<sup>17</sup>Sudarsono, dkk. (2020, 10 November). Modifikasi Hukum oleh MA melalui pengaturan upaya administratif dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018 dari <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/jurnalhukumperatun/article/view/130/162>

mempercepat masyarakat memperoleh keadilan, kepastian serta kemanfaatan sebagaimana keputusan fiktif positif yang hanya mengenal satu tingkat pemeriksaan dan penyalahgunaan wewenang yang mengenal 2 tingkatan pemeriksaan.<sup>18</sup>

Frasa wajib menempuh upaya administrasi dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018, PERMA tersebut telah mengubah karakter norma upaya administratif sebagaimana diatur pada Pasal 75-78 UU Administrasi Pemerintahan menjadi bersifat imperatif. Maksud MA adalah mendorong agar Pemerintah diberi kesempatan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara secara internal dengan menggunakan pendekatan *doelmatigheid* dan *rechtsmatigheid*, namun jika memang sungguh tak dapat lagi diselesaikan di lingkungan badan atau pejabat tata usaha negara, peradilan administrasi akan menyelesaikannya dengan pendekatan *rechtsmatigheid*. Namun, hal itu bisa menjadi kendala bagi pencari keadilan dan melanggar hak asasi pencari keadilan jika:

1. Pencari keadilan tidak mengetahui keberadaan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 ataupun pencari keadilan kesulitan untuk mengakses Upaya Administratif di lingkungan Badan atau Pejabat TUN;
2. Lembaga peradilan administrasi menjadikan Upaya Administratif sebagaimana diatur pada PERMA Nomor 6 Tahun 2018 sebagai tempat untuk “bersembunyi” dari tanggung jawab penyelesaian sengketa TUN dengan menggunakan alasan ketidakmampuan pencari keadilan untuk membuktikan telah dilaksanakannya upaya administratif sebagaimana diatur oleh PERMA Nomor 6 Tahun 2018;
3. Deviasi pengaturan upaya administratif dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018 yang mengubah karakter norma pengaturan upaya administratif yang bersifat opsional dalam UU Administrasi Pemerintahan menjadi berkarakter sesuatu yang wajib.
4. Efektivitas PTUN dalam penyelesaian sengketa setelah Upaya Administrasi meski terlihat secara formal efektif karena dipaksakannya kewajiban menempuh upaya administratif sebelum ke peradilan melalui PERMA Nomor 6 Tahun 2018. Namun, sesungguhnya MA melalui PERMA Nomor 6 Tahun 2018 telah membelenggu fungsi lembaga peradilan administrasi sendiri jauh melampaui maksud Pasal 75-78 UU Administrasi Pemerintahan sendiri. Hal ini juga menyebabkan terganggunya hak asasi atas perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan administrasi pemerintahan karena terhambat dengan kewajiban menempuh upaya administratif versi PERMA Nomor 6 Tahun 2018.
5. Konstruksi ideal penerapan upaya administratif sebaiknya dikembalikan pada karakter pengaturan upaya administratif baik pada ketentuan Pasal 48 jo Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 maupun pada ketentuan Pasal 75-78 UU Administrasi Pemerintahan yang menempatkan upaya administratif bersifat opsional/fakultatif yang menjadi hak bagi pencari keadilan, bukan dipaksakan penggunaan upaya administrative tersebut oleh PERMA Nomor 6 Tahun 2018 yang berarti MA telah mengubah “hak” (right) pencari keadilan dalam menggunakan upaya hukum menjadi “kewajiban” (duty) yang berarti membatasi hak asasi pencari keadilan untuk memilih perlindungan hukum secara efektif bagi dirinya sendiri.
6. Seharusnya jika pencari keadilan tidak mau menempuh upaya administratif tak perlu diberi sanksi apapun, karena itu menjadi bagian dari “hak” (right) pencari keadilan untuk memilih upaya perlindungan hukum yang dinilainya paling efektif dan maksimal bagi dirinya sendiri. Negara cukup menyediakan sarana perlindungan hukum dan tak perlu memaksakan cara warga negara untuk memilih perlindungan hukum yang dinilainya lebih efektif dan tepat sesuai kasus/masalah yang dihadapinya.

18 Ridwan, Despan H, dan Dian KP. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut PTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(2), 355.

Kemudian mengenai bagaimana implementasi upaya administrative maka akan dipaparkan beberapa contoh kasus di Provinsi Jawa Tengah guna melihat bagaimana upaya administratif yang ditempuh oleh para penggugat sekaligus melihat bagaimana sikap pemerintah dalam mengawal sengketa TUN yang sedang dihadapinya.

Tabel 1 Contoh Sengketa Administrasi di Jawa Timur

<p>Walhi melawan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati.</p> <p>Putusan No. 103 K/TUN/2010 tentang sengketa izin penambangan dan pembangunan pabrik semen PT. Semen Gresik (Persero) di Pati</p>	<p>Penggugat mendalilkan dalam gugatannya Keputusan a quo yang telah dikeluarkan oleh Tergugat, Penggugat telah menempuh upaya administratif dalam bentuk mengirimkan surat keberatan terhadap Keputusan yang dikeluarkan Tergugat melalui jasa pos kilat khusus, tertanggal 22 Desember 2008 dan telah dimuat dalam harian Kompas tertanggal 27 Desember 2008 dengan judul “Walhi Keberatan atas Surat Keputusan Bupati Pati.</p> <p>surat keberatan yang kedua telah dikirimkan melalui jasa pos kilat khusus kepada Tergugat tertanggal 21 Januari 2009. Bahwa sampai gugatan ini didaftarkan di PTUN Semarang, Tergugat tidak memberikan tanggapan atau Jawaban atas surat keberatan Penggugat.</p> <p>Namun tergugat tidak menyinggung dasar gugatan mengenai upaya administratif yang telah dilakukan Para Penggugat. Dengan demikian, Tergugat memang tidak menyangkal adanya upaya administratif yang telah dilakukan Penggugat dan tidak diresponnya surat keberatan yang diajukan Penggugat</p>
<p>Karomat melawan Gubernur Jawa Tengah dan PT. PLN (Persero).</p> <p>Putusan No: 02 K/TUN/2016 mengenai sengketa pengadaan tanah berdasarkan kepentingan umum untuk pembangunan PLTU Batang</p>	<p>Penggugat pada tanggal 6 Agustus 2015, telah mengajukan keberatan dalam bentuk Somasi kepada Tergugat namun tidak mendapatkan respon.</p> <p>Dalam “Eksepsi lain-lain”, Tergugat dan Tergugat Intervensi menyangkal telah terjadi upaya administratif yang ditempuh Penggugat, selengkapnya sebagai berikut: “... Gugatan Penggugat Prematur karena Penggugat belum mengajukan upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN:</p> <p>Bahwa dalil gugatan Penggugat di dalam Gugatan Huruf D angka 3 Penggugat menyatakan bahwa pada tanggal 6 Agustus 2015 Penggugat telah mengajukan keberatan namun tidak mendapat respon adalah tidak benar dan tidak berdasar, karena Tergugat tidak pernah menerima keberatan dari Penggugat terkait dengan rencana pembangunan PLTU Batang (dan masih banyak dalil tergugat)</p> <p>Dalam eksepsinya di atas, Tergugat menyangkal somasi yang dilakukan Penggugat sebagai bentuk Keberatan dalam upaya administratif. Menurut Tergugat, berhubung dasar hukum ditetapkannya Objek Gugatan adalah Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan mengatur mengenai mekanisme upaya administratifnya tersendiri (keberatan dalam Konsultasi Publik), maka prosedur pengajuan upaya administratif menggunakan undang-undang tersebut. Karena itu somasi tergugat tidak dianggap sebagai upaya administratif</p>

Macam-macam bentuk Keberatan yang diajukan pihak penggugat dalam empat contoh sengketa di atas dapat berbentuk somasi dan mengirimkan surat keberatan via pos, Kesemua upaya yang diajukan pihak penggugat tidak mendapatkan respon dan tanggapan, dan hal ini

dikonfirmasi sendiri dalam eksepsi di muka persidangan. Fakta ini menunjukkan ketidakseriusan Pemerintah menyelesaikan sengketa TUN melalui upaya administratif.<sup>19</sup>

#### D. KESIMPULAN

Tekait upaya Administratif yang diatur oleh UUAP Pihak Mahkamah Agung bertindak responsif dengan mengeluarkan Peraturan Pelaksana yaitu Peraturan Mahkamah Agung nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administrasi, dalam Peraturan Tersebut upaya administrasi menjadi kewajiban yang harus ditempuh atau syarat formal sebelum mengajukan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Secara konseptual upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan atau banding administratif terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri. Pasca berlakunya PERMA Nomor 6 Tahun 2018 ini, ketika pihak penggugat tidak mengajukan upaya administrative maka gugatan yang diajukan di PTUN harus dinyatakan tidak dapat diterima tanpa menunggu alasan-alasan lainnya. Namun wajib menempuh upaya administrative ini sesuai dengan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 juga telah mengubah karakter norma pengaturan upaya administratif yang bersifat opsional dalam UU Administrasi Pemerintahan menjadi berkarakter imperatif. Perma tersebut telah menempatkan bahwa menempuh upaya administratif tidak lagi bersifat opsional yang menjadi hak bagi pencari keadilan. Kemudian sebagai saran dalam jurnal ini, penulis menyarankan agar aparat peradilan TUN melakukan sosialisasi terhadap PERMA Nomor 6 Tahun 2018. Kemudian bagi badan/pejabat pemerintahan agar membuat pengaturan yang rigid mengenai upaya administrative yang setidaknya mengatur 2 hal yakni badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan upaya administrative serta hokum acara penyelesaian upaya administratifnya, hal ini menjadi penting guna menjamin pencari keadilan dimudahkan dengan adanya upaya administrative tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Irvan Mawardi. (2016). *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi terhadap demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Indroharto. (1991). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Peter Mahmud Marzuki. (2012). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Philipus M Hadjon, dkk. (2015). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: penerbit Universitas Trisakti
- S. F. Marbun (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- S. F. Marbun. (1998). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Penerbit. Liberty.
- Soemaryono dan Anna Erliyana. (1999). *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha*

<sup>19</sup>Herlambang dkk. (2020, 10 November). Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Perkara Tata Usaha Negara, dari <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2017/01/Penelitian-Sosio-Legal-TUN-AUPB.pdf>

Negara. Jakarta: PT. Pramedya Pustaka

Zairin Harahap. (2010). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Press

### **Jurnal**

Fauzani, M. Addi dan Fandi Nur Rohman. (2020). Problematik Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa di Peradilan Administrasi Indonesia. *Jurnal Widya Pranata Hukum*. 2(1).

Hasibuan, Ahmad Dahlan., & Suranta, Ferry Aries. (2013). Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No:17/G/2000/PTUN-MDN). *Jurnal Mercatoria*, 6(2).

Jiwantara, Firzhal Arzhi. (2019). Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi. *Jatiswara*, 34(2).

Prahastapa, Anita Marlin Restu., Leonard, Lapon Tukan., & Putriyanti, Ayu. (2017). Friksi Kewenangan PTUN Dalam Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Berkaitan Dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara (TUN). *Diponegoro Law Jurnal*, 6(2).

Ridwan, Despan H, dan Dian KP. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut PTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(2),

### **Makalah**

Herlambang dkk. (2020, 10 November). Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Perkara Tata Usaha Negara, dari <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2017/01/ Penelitian-Sosio-Legal-TUN-AUPB.pdf>

Sudarsono, dkk. (2020, 10 November). Modifikasi Hukum oleh MA melalui pengaturan upaya administratif dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018 dari <https://jurnalhukumperatun.mahkamahagung.go.id/index.php/jurnalhukumperatun/article/view/130/162>