

Research Article

## Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara

Erna Dwi Safitri<sup>1\*</sup>, Nabitatus Sa'adah<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pengadilan Tata Usaha Semarang

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

\*ernasafitrie80@gmail.com

### ABSTRACT

The enactment of the Regulation of the Supreme Court of the Republic of Indonesia (PERMA) Number: 6 of 2018, December 4, 2018 concerning Guidelines for Government Administration Dispute Resolution after taking administrative efforts, which are further provisions in Articles 75, 76 and Article 77 of Law Number 30 Years 2014 concerning Government Administration, bringing changes in the state administrative justice system in Indonesia, namely related to administrative efforts. Furthermore, the problem arises regarding first, whether administrative efforts are an obligation that must be taken before submitting a state administrative dispute lawsuit to the State Administrative Court; and second, how is the legal procedure for making objections to disputes over the Civil Service Officials (ASN); and third, how the legal consequences of administrative efforts were not carried out by the Plaintiff. The purpose of this study is to analyze and describe the application of administrative efforts to state administrative disputes. The normative juridical research method to answer this problem. The results show that administrative efforts must be carried out as legal protection for the people in State administrative disputes, and legal procedures for objections to ASN disputes are regulated in Article 129 of Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, and the Judge will reject the Plaintiff if it has not taken the available administrative measures.

Keywords: Application; Administrative Efforts; State Administrative Disputes.

### ABSTRAK

Diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (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 Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membawa perubahan dalam sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia yaitu berkaitan dengan upaya administratif. Selanjutnya memunculkan permasalahan mengenai pertama, apakah upaya administratif menjadi kewajiban yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke PTUN; dan kedua bagaimanakah prosedur hukum melakukan upaya keberatan pada sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN); dan ketiga bagaimana akibat hukum terhadap tidak dilaksanakan upaya administratif oleh pihak Penggugat. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis dan mendeskripsikan penerapan upaya administrasi terhadap sengketa tata usaha negara. Metode penelitian yuridis normatif digunakan untuk menjawab permasalahan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya administratif wajib dilakukan sebagai perlindungan hukum bagi rakyat dalam sengketa tata usaha Negara, dan prosedur hukum melakukan upaya keberatan pada sengketa ASN diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, serta Hakim akan menolak pihak Penggugat jika belum menempuh upaya administratif yang sudah tersedia.

Kata Kunci: Penerapan; Upaya Administratif; Sengketa Tata Usaha Negara.

## A. PENDAHULUAN

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 (Susrama, & Sukma, 2019).

Perlindungan hukum terhadap penyelesaian permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan sengketa tata usaha negara tersebut sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (*beschikking*) menurut F.H van der Burg dapat ditempuh melalui dua kemungkinan, pertama melalui peradilan tata usaha Negara/peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*) dan kedua melalui banding administrasi (*administratief beroep*) (Burg, 1985).

Indonesia sebagai negara hukum (Nuna dkk, 2020) mendasarkan pada falsafah Negara Pancasila, Philipus M. Hadjon merumuskan elemen-elemen atau unsur-unsur negara hukum Pancasila sebagai berikut: 1.keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; 2.hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara; 3.prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; 4.keseimbangan antara hak dan kewajiban (Hadjon, 2007).

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat (Marbun, 1997).

Dalam negara hukum Pancasila, prinsip utama yang dikedepankan dalam penyelesaian sengketa

antara pemerintah dengan rakyat adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan musyawarah, diantaranya melalui sarana upaya administratif, sehingga diharapkan dapat memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Apabila melalui upaya administratif, rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah tersebut adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Sugiharto, & Abrianto, 2018).

Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara (Riza, 2019).

Pada Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan

pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, dimana prosedur tersebut dinamakan "banding administratif".

Sebelum adanya penegasan dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018, tanggal 4 Desember 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, dahulu terdapat dua jalur atau dua alur perkara di Peradilan Tata Usaha Negara. Bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama, sedangkan bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang mengenal adanya upaya administratif, gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (Hadjon, 2002).

Maka Peradilan Tata Usaha Negara beserta hukum acaranya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (dan perubahannya), saat ini tengah dihadapkan pada sejumlah dinamika di dalam pelaksanaannya sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP) merupakan hukum materiil dalam sistem peradilan tata usaha negara (Wahyunadi, 2016). Dan memberi perubahan yang cukup signifikan

dalam hukum materil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan tersebut antara lain, revitalisasi 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa-sengketa Tata Usaha Negara (TUN) tertentu saja yang memang oleh peraturan perundang-undangan disediakan upaya administratifnya. Sementara di luar itu, yakni 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

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 terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh; (2) Belum ada aturan yang pasti khususnya waktu kadaluarsa penilaian atau sidang; (3) Ada peluang mengabaikan laporan atau permohonan banding administratif seseorang (Khair, 2016).

Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan Keputusan yang bersangkutan. Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan itu (Rumokoy, 2012).

Sementara upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bersifat wajib dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu ditempuh (exhausted) namun

tidak juga terdapat penyelesaian, barulah gugatan ke pengadilan dapat dilakukan (Jiwantara, 2019).

Berdasarkan uraian tersebut, isu hukum yang akan dibahas lebih mendalam dalam tulisan ini yakni pertama, apakah upaya administratif wajib (mandatory) ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke Peradilan Tata Usaha Negara? kedua, bagaimanakah prosedur hukum melakukan upaya keberatan pada sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN); dan ketiga apakah akibat hukum terhadap tidak dilaksanakan upaya administratif oleh pihak Penggugat?

State of the art penelitian mengenai upaya administratif sengketa TUN, penulis jumpai beberapa penelitian sebelumnya dalam jurnal yakni Jurnal dengan judul Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi (Jiwantara, 2019) yang berfokus kepada analisis konsep mengenai upaya administratif sedangkan pada penelitian ini penulis berfokus pada penerapannya, prosedur, hingga akibat apabila tidak menempuh upaya administratif terlebih dahulu.

Jurnal dengan judul Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah (Hermanto, & Sudiarawan, 2019) yang berfokus pada paradigma baru upaya administratif terkait sengketa prapemilihan kepada daerah sedangkan pada penelitian ini penulis berfokus pada penerapannya, prosedur, hingga akibat apabila tidak menempuh upaya administratif terlebih dahulu.

Jurnal dengan judul *Wewenang dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif* (Azzahrawi, & Idami, 2019) yang berfokus pada wewenang pengadilan tata usaha negara dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian setelah upaya administratif sedangkan pada penelitian ini penulis berfokus pada penerapannya upaya administratif terhadap sengketa TUN.

Jurnal dengan judul *Judicial review in the Republic of Korea: an introduction* (Quintero, 2010) yang berfokus pada perbandingan konsep pembuktian dalam peradilan administrasi Korea Selatan dengan peradilan tata usaha negara Indonesia sedangkan pada penelitian ini penulis berfokus pada prosedur dalam menempuh upaya administratif terhadap sengketa TUN.

Jurnal dengan judul *The structures and roles in judicial review of administrative litigation in korea* (Lee, 2006) yang berfokus pada struktur dasar sistem litigasi administratif Korea dan perannya dalam sengketa administratif sedangkan pada penelitian ini penulis berfokus pada penerapannya, prosedur, hingga akibat apabila tidak menempuh upaya administratif terlebih dahulu terhadap sengketa TUN.

## B. METODE PENELITIAN

Kegiatan penelitian ini merupakan suatu kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk memahami dan memecahkan masalah secara ilmiah, sistematis dan logis (masuk akal). Suatu penelitian diawali karena adanya kesenjangan antara *das sollen*

dan *das sein* yaitu antara teori yang ada dengan realita yang terjadi di lapangan maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif mengingat permasalahan yang diteliti dan dikaji disamping berpegangan pada aspek yuridis yaitu berdasarkan pada norma - norma, peraturan - peraturan, teori - teori hukum (Sonata, 2014). Dengan kata lain penelitian ini tidak hanya mengacu pada produk hukum yang berlaku namun juga berdasar pada kenyataan yang terjadi di lapangan. Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis karena penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis, sedangkan dikatakan analitis karena data yang diperoleh akan dianalisis untuk pemecahan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, tujuan dari penelitian menggunakan spesifikasi deskriptif analitis untuk memberikan gambaran tentang realitas pada obyek yang diteliti secara obyektif.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Upaya Administratif Wajib Ditempuh Terlebih Dahulu Sebelum Mengajukan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara ke Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur upaya administrasi dalam bab tersendiri yaitu Bab X mulai dari Pasal 75 sampai dengan Pasal 78. Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa "Warga masyarakat

yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, ayat (2) menyatakan upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas : a. keberatan; dan b. banding. Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan maka telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 48 ayat (1) dan penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara". Maka Peradilan Tata Usaha Negara memperoleh kewenangan baru yakni sengketa TUN dengan objek sengketa berupa tindakan administrasi pemerintahan (Heriyanto, 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 (Prahastapa, Leonard, & Putriyanti, 2017).

Merujuk pada Ketentuan Pasal 1 angka (16). Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77 dan Pasal 78 dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, terdapat sejumlah perubahan mendasar terkait dengan proses upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yakni pertama, adanya penghendakan 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 Undang-undang 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. Kedua, adanya 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 singkatnya melalui mekanisme internal, sehingga mendorong adanya upaya-upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme non-peradilan namun demikian tidak semua pejabat tata usaha negara atau badan tata usaha negara yang sudah memiliki mekanisme keberatan dan banding administratif secara internal (Hermanto, & Sudiarawan, 2019).

Bahwa dengan adanya Pasal 2 ayat (1) dan (2) dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA RI) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi tersebut diatas bersifat wajib (mandatory) dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara 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 Peradilan Tata Usaha Negara. 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 (Hasibuan, & Suranta, 2013). Hal tersebut merupakan sebagian dari syarat formal yang harus dipenuhi untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara sebelum dilakukan pengujian mengenai substansi pokok sengketa.

## 2. Prosedur Hukum Melakukan Upaya Keberatan Pada Sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN)

Dalam penjelasan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan juga dalam ayat (1) bahwa yang dimaksud "Sengketa Pegawai ASN" adalah sengketa yang diajukan oleh Pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap seorang pegawai. Sejarahnya permasalahan Sengketa Kepegawaian sebelum diaturnya undang-undang yang baru Nomor 5 Tahun 2014, maka status quo dari ketentuan sengketa kepegawaian diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Di dalamnya menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan untuk itu, sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan/penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Salah satu konsep penyelesaian sengketa melalui Upaya Administratif adalah penyelesaian sengketa kepegawaian. Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

Dalam UU AP, dengan menempatkan PTUN sebagai pengadilan yang memiliki kewenangan mengadili banding Upaya Administratif maka hal itu merupakan langkah strategis dalam rangka melengkapi atau memenuhi kebutuhan pencari keadilan seiring dengan dipersyaratkan seluruh perkara yang akan ke PTUN harus menempuh Upaya Administratif terlebih dahulu (Azzahrawi, & Idami, 2019).

Keberadaan upaya administratif dewasa ini baik secara keberatan atau bidang administrasi secara

yuridis sejatinya telah diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, ketentuan yang berlaku tentang penegakan disiplin kepada Pegawai Negeri Sipil masih banyak ditemukan beberapa kendala dan problematik tersendiri, sehingga apabila upaya administratif tersebut dilaksanakan secara ketentuan yang ada, maka dirasakan belum maksimal dalam pelaksanaannya upaya administrasi merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas) yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administrative (Indroharto, 2003).

Dalam prakteknya pada sisi lain secara yuridis terkait Upaya Administratif telah diatur pula berdasarkan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan yang bahwa: "dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi kewenangan oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia"; Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menentukan : (1).Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif; (2).Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif; (3).Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara

tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum; (4).Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN; (5).Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas khususnya pada ayat (3) terlihat adanya persoalan tentang tahapan penyelesaian sengketa yaitu "keberatan diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum".

Bahwa kekaburan ketentuan norma diatas yaitu kendati ketentuan tersebut di atas mensyaratkan adanya upaya keberatan sebagaimana dimaksud, namun yang menjadi persoalan yaitu "Siapa yang dimaksud atasan Tergugat selaku Pejabat Pembina Kepegawaian yang berwenang?," semuanya adalah tidak jelas. Bahwa jika dikaji secara lebih mendalam pada bagian Penjelasan Pasal 129 ayat (3) di atas menyebutkan kalimat "cukup jelas" sedangkan praktiknya dilapangan sama sekali tidak ada suatu kejelasan hukum yang dapat menjelaskan secara pasti siapakah Pejabat yang berwenang menghukum tersebut, sehingga kendatipun dipaksakan untuk dilakukan tindakan sebagaimana disebutkan di atas, maka yang akan terjadi adalah "kesesatan hukum" yang akan membuat bingung para pejabat yang akan

dituju dengan ketentuan tersebut, karena tugas dan kewenangan masing-masing jabatan dan lembaga telah diatur sedemikian rupa sehingga mengira-ngira menunjukkan atau melaksanakan ketentuan tersebut diatas, maka yang akan diperoleh hanyalah ketidakpastian hukum sehingga Penulis kemudian mendasarinya kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahwa analisa Penulis memunculkan permasalahan lain, yaitu "bagaimanakah prosedur hukum melakukan upaya keberatan atau dalam kalimat lainnya bagaimana hukum acara atau tata cara yang spesifik dalam melakukan upaya keberatan sebagaimana tersebut di atas, sehingga masih banyak persoalan tentang kekosongan hukum yang harus diatur lebih lanjut sehingga dikarenakan belum adanya aturan yang spesifik menjelaskan tentang itu. Bahwa lagi pula bilamana dihubungkan dengan Pasal 129 ayat (5) yang menyatakan : "Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah"; telah diketemukan suatu realita bahwa sampai saat ini sama sekali Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur

tentang upaya administratif dan badan pertimbangan ASN belum dibentuk.

### 3. Akibat Hukum Terhadap Tidak Dilaksanakannya Upaya Administratif Oleh Pihak Penggugat

Pengadilan Tata Usaha Negara pada waktu memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara yang hanya melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu hanya dari segi hukumnya saja. Tersedia atau tidaknya upaya administratif terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara ditentukan oleh suatu perundang-undangan maka terhadap keberatan yang hanya bersifat suatu protes atau pengaduan yang tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan bukanlah suatu upaya administratif menurut pengertian undang-undang, sehingga pengaduan tersebut tidak ada pengaruhnya pada cara mengajukan gugatan ke Pengadilan, berhasil atau tidak atas keberatan tersebut apabila Penggugat hendak menggugat keputusan yang bersangkutan tetap harus mengajukan gugatan ke Pengadilan tingkat pertama.

Bertitik tolak ketentuan dalam hukum positif, dalam hal peraturan dasarnya menyediakan upaya administratif, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara apabila upaya administratif yang tersedia telah digunakan seluruhnya dan pengadilan tidak berwenang memeriksa sengketa Tata Usaha Negara tersebut apabila upaya administratif yang tersedia belum digunakan secara keseluruhan.

Dalam praktek, apabila orang atau badan hukum perdata (Penggugat) mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum menempuh upaya administratif yang tersedia berdasarkan peraturan perundang-undangan maka dengan mendasarkan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim akan menyatakan gugatan tidak diterima karena upaya administratif yang tersedia belum dipergunakan oleh yang bersangkutan.

#### D. SIMPULAN

Sebagai negara hukum Pancasila yang menempatkan Pancasila sebagai ideologi dan cara berpikir serta bersikap dalam segala tindakan maka sudah seharusnya upaya administratif wajib dilakukan sebagai perlindungan hukum bagi rakyat dalam sengketa tata usaha negara, upaya administratif wajib ditempuh oleh orang perseorangan atau badan hukum perdata terlebih dahulu sebelum penyelesaian melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Prosedur hukum melakukan upaya keberatan pada sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Apabila orang atau badan hukum perdata (Penggugat) mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum menempuh upaya administratif yang tersedia, hakim akan menyatakan gugatan tidak diterima.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### JURNAL

- Hermanto, Bagus., & Sudiarawan, Kadek Agus. (2019). Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa PraPemilihan Kepala Daerah. *Journal LEGISLASI INDONESIA*, Vol.16, (No.3, September), p.338.
- Azzahrawi., Djalil, Husni., & Idami, Zahratul.(2019). Wewenang Dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif. *Syiah Kuala Law Journal*, Vol.33,(No.2, Agustus), pp. 219-220.
- Jiwantara, Firzhal A. (2019). Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi. *JATISWARA*, Vol.34, (No.2, Juli), p.132.
- Nuna, Muten., Moonti, Roy Marthen., Tumuhulawa, Arifin., Kodai, Dince Aisa. (2020). Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat. *University of Bengkulu Law Journal*, Vol. 5,(No. 2) , pp.106-118.
- Sugiharto, Hari., & Abrianto, Bagus Oktafian.(2018). Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *Arena Hukum*, Vol.11, (No.1), p.153.
- Khair, A. (2016). Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Banding

- Administratif. *JATISAWARA*, Vol.31, (No.3, November), p.417.
- Marbun, R. (2017). Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian. *Jurnal Yuridis*, Vol.4, (No.2, Desember), p. 209.
- Rumokoy, Nike K. (2012). Peran PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. XX, (No.2, Januari - Maret), p.134.
- Riza, D. (2019). Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang - Undang Administrasi Pemerintahan. *Soumatera Law Review*, Vol.2, (No.2), pp.207-220.
- Wahyunadi. (2016). Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5, (No.1), p. 137
- Quintero, Rodrigo González. (2010). Judicial review in the Republic of Korea: an introduction. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, Vol.34, p.3.
- Lee, Hee-Jung. (2006). The structures and roles in judicial review of administrative litigation in Korea. *Journal of Korean Law*, Vol.6, (No.1), pp. 44-68.
- 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*, Vol.6 (No.2, Desember), p. 134.
- Susrama, I Nengah., & Sukma, Putu Angga Pratama. (2019). Keputusan Fiktif Dalam Upaya Administratif Terhadap Keputusan Aparatur Sipil Negara). *Jurnal Hukum Saraswati*, Vol.1, (No.1, Maret), pp. 33-47
- 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*, Vol.6, (No.2), pp. 1-18.
- Heriyanto, Bambang. (2018). Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Pakuan Law Review*, Vol.4, (No.1, Januari-Juni), pp.75-90.
- Sonata, Depri L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. *FIAT JUSTITIA*, Vol. 8, (No.1), pp.15-35
- BUKU :
- Burg, F.H van Der. (1985). *Rechtsbescherming tegen de Overheid*. Nederland: Nijmegen.
- Hadjon, Philipus M. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Indroharto. (2003). Usaha Memahami Undang-Undang  
Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II.  
Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Hadjon, Philipus M. (2007). Perlindungan bagi Rakyat  
di Indonesia, Peradaban. Jakarta: Penerbit  
Universitas Trisakti.