



RECHTSIDEE

PUBLISHED BY
UNIVERSITAS
MUHAMMADIYAH
SIDOARJO

ISSN 2443-3497
(online)



SCAN ME

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement.....	3
Editorial Team	4
Article information	5
Check this article update (crossmark)	5
Check this article impact	5
Cite this article	5
Title page	6
Article Title	6
Author information	6
Abstract	6
Article content	7

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Rifqi Ridlo Phahlevy , Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia ([Scopus](#)) ([ORCID](#))

Managing Editor

Noor Fatimah Mediawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia ([Sinta](#))

Editors

Faizal Kurniawan, Universitas Airlangga, Indonesia ([Scopus](#))

M. Zulfa Aulia, Universitas Jambi, Indonesia ([Sinta](#))

Emy Rosnawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia ([Sinta](#))

Totok Wahyu Abadi, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia ([Scopus](#))

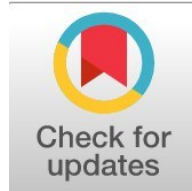
Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

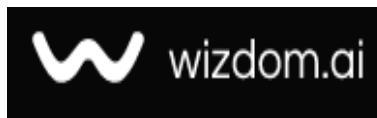
How to submit to this journal ([link](#))

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact (*)



Save this article to Mendeley



(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Legal Force of Administrative Remedies in the Settlement of State Administrative Disputes

Kekuatan Hukum Tindakan Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

Putri Julian Masbait, masbaitputryyy@gmail.com (1)

Universitas Pattimura, Indonesia

Hendrik Salmon, masbaitputryyy@gmail.com (0)

Universitas Pattimura, Indonesia

Dezonda R. Pattipawae, masbaitputryyy@gmail.com (0)

Universitas Pattimura, Indonesia

⁽¹⁾ Corresponding author

Abstract

General Background: Indonesia, as a constitutional state, mandates that administrative actions adhere to legal norms, where administrative dispute resolution mechanisms play a vital role in ensuring justice and accountability in governance. **Specific Background:** The existence of administrative remedies—comprising objections and administrative appeals—serves as a non-judicial mechanism designed to resolve conflicts internally before proceeding to the State Administrative Court (PTUN). However, inconsistencies between Law No. 5/1986, Law No. 30/2014, and Supreme Court Regulation No. 6/2018 have created uncertainty regarding the obligatory nature of these remedies. **Knowledge Gap:** Limited research has comprehensively analyzed the binding legal force of administrative remedies and their implications for legal certainty and access to justice. **Aims:** This study aims to analyze the legal force and implications of administrative remedies in resolving state administrative disputes. **Results:** Findings show that administrative objections generally lack binding legal force and function more as recommendations, while administrative appeals possess stronger but under-implemented authority. **Novelty:** The research highlights disharmony among the relevant legal frameworks and its effect on the principle of *exhaustion of administrative remedies*. **Implications:** Strengthening the effectiveness and accountability of administrative remedies is crucial to enhance access to justice and ensure legal certainty within Indonesia's administrative law system.

Highlights:

- Examines the inconsistency between laws regulating administrative remedies.
- Identifies the weak binding power of objections and limited efficacy of appeals.
- Highlights the need for stronger accountability to ensure access to justice.

Keywords: Legal Force, Administrative Remedies, State Administrative Disputes, Legal Certainty, Access to Justice

Published date: 2025-10-30

Pendahuluan

Negara Indonesia sesuai Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum sejatinya dibuat untuk ditaati dan dipatuhi sebab di dalam hukum terdapat norma dan aturan yang harus dipatuhi oleh seluruh warga Negara.[1] Indonesia memiliki otoritas kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan sendiri untuk menegakkan hukum dan keadilan. Koesoemahatmadja mendefinisikan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang menangani perkara administrasi negara secara keseluruhan dan perkara perdata yang berkaitan dengan administrasi negara, yaitu perkara perdata yang muncul sebagai hasil dari tindakan administrasi negara. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) dan taat pada hukum, diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara.[2]

Pasal 47 UU No. 5/1986 menjelaskan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Adapun obyek sengketa yang masuk dalam kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Kemudian pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kewenangan PTUN mengalami perluasan yakni dapat menilai, eksistensi atau ketiadaan unsur-unsur abuse of power yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 30/2014 dikatakan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.[3]

Sengketa Tata Usaha Negara timbul akibat dikeluarkannya Keputusan atau Tindakan Tata Usaha Negara, dan sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, pihak yang dirugikan wajib menempuh upaya administratif. Pasal 1 Ayat (16) menjelaskan bahwa upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Penyelesaian upaya administrasi itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif. [4]. Akan tetapi, apabila penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan, maka disebut sebagai prosedur keberatan.

Pasal 48 UU No. 5/1986 mengatur mengenai kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Ketentuan ini merupakan salah satu asas penting dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, yaitu asas exhaustion of administrative remedies. Pengaturan mengenai upaya administratif dalam Pasal 48 UU No. 5/1986 bersifat wajib. Dimana UU No. 5/1986 mengatur apabila suatu peraturan perundang-undangan telah mengatur mekanisme upaya administratif terhadap suatu KTUN atau Tindakan Tata Usaha Negara, maka pihak yang merasa dirugikan wajib terlebih dahulu menggunakan mekanisme tersebut sebelum dapat membawa sengketa ke PTUN. [5] Sedangkan UU No. 30/2014 menjelaskan mengenai pengajuan upaya administratif dengan menggunakan frasa kata “dapat” yang menjadikannya menjadi tidak wajib atau bersifat opsional ditempuh sebelum pengajuan gugatan ke pengadilan. Perma No. 6/2018 menjelaskan pengaturan mengenai upaya administratif sebagai prasyarat dalam pengajuan suatu gugatan. Pasal 2 ayat (1) menjelaskan secara tegas bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.[6]

Pengajuan gugatan ke PTUN harus melewati beberapa prosedur yang sudah diatur dalam Pasal 48 ayat (2) UU No. 5/1986 jo Pasal 75 ayat (1) UU No. 30/2014 dan Pasal 2 ayat (1) Perma No. 6/2018 menimbulkan kebingungan mengenai prosedur penyelesaian sengketa karena tidak adanya kepastian hukum mengenai Upaya Administratif. [7] Hal ini menimbulkan keragu-raguan akan prosedur penyelesaian sengketa administrasi negara. Adanya masalah ini juga mencederai salah satu tujuan hukum yaitu kepastian hukum. Terdapat perbedaan antara pengaturan upaya administratif dalam undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 30/2014 hingga Perma No. 6/2018 terutama terkait kewajiban untuk menempuh jalur administratif sebelum mengajukan gugatan. Ini menciptakan ketidakharmonisan dalam regulasi yang perlu dianalisis lebih lanjut. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis ingin mengkaji tentang Kekuatan Hukum Upaya Administratif. Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha Negara?
2. Bagaimanakah implikasi dari tidak diajukannya upaya administratif?

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (legal research), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier guna mengkaji norma-norma hukum yang berlaku dan relevan dengan objek kajian.

Penelitian hukum normatif digunakan karena fokus utama penelitian adalah mengkaji kekuatan hukum dari upaya administratif sebagai sarana penyelesaian sengketa TUN, berdasarkan peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan. Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu:

- a) Pendekatan perundang-undangan (statute approach): untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang upaya administratif dan sengketa Tata Usaha Negara, seperti UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yang telah diubah oleh UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009.
- b) Pendekatan konseptual (conceptual approach): digunakan untuk mengkaji konsep-konsep dasar mengenai upaya administratif dan kekuatan hukumnya dalam sistem hukum administrasi negara.
- c) Pendekatan kasus (case approach): dilakukan dengan menelaah beberapa putusan PTUN, PTTUN, maupun Mahkamah

[ISSN 2443-3497 \(online\), https://rechtsidee.umsida.ac.id](https://rechtsidee.umsida.ac.id), published by [Universitas Muhammadiyah Sidoarjo](https://rechtsidee.umsida.ac.id)

Copyright © Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY).

Agung terkait sengketa TUN yang diawali dengan atau tanpa upaya administratif.

Metode yang digunakan dalam penelitian yakni hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) karena berbagai kaidah hukum yang akan dikaji merupakan fokus dan tema sentral suatu penelitian.[8]. Metodologi studi normatif memungkinkan peneliti untuk menggunakan hukum empiris dan temuan ilmiah lainnya untuk analisis dan penjelasan hukum tanpa mengubah sifat normatif hukum.[9] Sumber Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian yakni :

1. Bahan Hukum Primer

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- Peraturan pelaksana terkait lainnya;
- Putusan pengadilan terkait sengketa TUN yang melibatkan upaya administratif.

2. Bahan Hukum Sekunder

- Literatur atau buku-buku hukum administrasi negara;
- Jurnal ilmiah hukum;
- Hasil seminar atau makalah ilmiah terkait topik;
- Pendapat ahli hukum.

3. Bahan Hukum Tersier

- Kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber pendukung lainnya yang menjelaskan istilah atau konsep hukum.

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum yakni dengan studi kepustakaan yang dilakukan untuk mengumpulkan bahan hukum yang relevan melalui:

- Perpustakaan Universitas Pattimura Ambon
- Database hukum online yakni Hukumonline, JDIH, Mahkamah Agung
- Buku, jurnal, artikel ilmiah yang terkait topik penelitian

Bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif, yaitu dari peraturan dan teori yang bersifat umum diterapkan untuk menjawab persoalan yang bersifat khusus terkait kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN).

Hasil dan Pembahasan

A. Kekuatan Hukum Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Penegakan hukum dapat diartikan sebagai upaya untuk menjadikan hukum sebagai kenyataan yang hidup dan berfungsi dalam masyarakat. Namun, definisi yang lebih komprehensif melibatkan beberapa unsur penting. Pertama, keberadaan aturan hukum yang jelas dan adil merupakan fondasi utama penegakan hukum. Kedua, adanya aparat penegak hukum yang kompeten, profesional, dan berintegritas menjadi syarat mutlak dalam mengimplementasikan aturan hukum.[10]

Sedangkan 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. 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). Ketentuan pada Pasal 48 UU No. 5/1986 menjelaskan 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. Penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan (litigasi) seringkali memakan waktu lama, biaya tinggi, dan sumber daya yang besar bagi kedua belah pihak. Upaya administratif menawarkan jalur penyelesaian yang lebih cepat, murah, dan fleksibel. Ini memberi kesempatan kepada instansi pemerintah untuk mengoreksi kesalahannya. Ini juga mengurangi beban perkara di pengadilan TUN.[11]

Upaya administratif dapat didefinisikan sebagai suatu prosedur yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan bagi pihak yang merasa dirugikan oleh suatu KTUN atau Tindakan Tata Usaha Negara untuk mengajukan keberatan atau banding kepada badan atau pejabat administrasi yang menerbitkan keputusan atau melakukan tindakan tersebut, atau kepada atasannya, dengan harapan adanya perbaikan atau pembatalan keputusan/tindakan yang disengketakan. Esensi dari upaya administratif terletak pada prinsip bahwa administrasi negara harus diberi kesempatan pertama untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat tindakan atau keputusannya sendiri. Hal ini sejalan dengan prinsip exhaustion of administrative remedies, yang mensyaratkan penggunaan seluruh jalur administratif yang tersedia sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan. Pasal 48 UU No. 5/1986 menjelaskan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu KTUN. [10] Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. 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. Upaya administratif dalam Pasal 75 ayat (1) UU No. 30/2014 bersifat opsional dimana Secara gramatikal frasa kata "dapat" mengindikasikan adanya pilihan atau kemungkinan. Pasal ini memberikan hak kepada warga masyarakat yang dirugikan oleh Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan untuk menempuh upaya administratif. Ini berarti warga negara memiliki opsi untuk mencari penyelesaian internal terlebih dahulu. Mereka tidak dipaksa untuk melakukannya jika mereka memilih untuk tidak menuntut haknya. Sementara upaya administratif dalam Perma No. 6/2018 bersifat wajib. 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. [12]

Kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara merupakan elemen krusial yang menjembatani antara hak individu dan keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah. Dalam konteks ini, upaya administratif tidak hanya berfungsi sebagai sarana untuk menanggapi keputusan yang dianggap merugikan, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menegakkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam administrasi publik. Untuk memahami lebih dalam mengenai kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara maka dapat dianalisis dari beberapa aspek yaitu :

a. Aspek Kewajiban Prosedural

Kewajiban prosedural kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara merupakan aspek krusial yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak-hak warga negara. Secara fundamental, upaya administratif adalah

kewajiban prosedural yang bersifat pra-gugatan (pre-contentious obligation). Artinya, sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, pihak yang merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara pada umumnya wajib terlebih dahulu menempuh upaya administratif. Kewajiban ini diatur dalam Pasal 48 ayat (2) UU No. 5/1986 yang menjelaskan bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. [13]

Kewajiban menempuh upaya administratif memberikan kesempatan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN untuk meninjau kembali, memperbaiki, atau bahkan mencabut KTUN yang dianggap keliru atau merugikan. Ini sejalan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas birokrasi, Mengurangi jumlah perkara yang masuk ke PTUN, sehingga PTUN dapat fokus menangani sengketa yang benar-benar memerlukan putusan yudisial, Upaya administratif diharapkan dapat menyelesaikan sengketa dengan lebih cepat dan biaya yang lebih rendah dibandingkan proses litigasi di pengadilan, Memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menyampaikan keberatan atau keberatan mereka secara langsung kepada Badan dan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Kewajiban prosedural kekuatan hukum upaya administratif adalah fondasi penting dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Ini adalah syarat formal yang harus dipenuhi sebelum membawa sengketa ke ranah yudisial. Pemahaman yang jelas dan kepatuhan terhadap kewajiban ini sangat esensial untuk memastikan proses hukum berjalan efektif, efisien, dan memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi warga negara. Kegagalan menempuh upaya administratif akan mengakibatkan gugatan tidak dapat diterima oleh PTUN, sehingga hak-hak yang seharusnya dapat diperjuangkan melalui jalur hukum menjadi tertunda atau bahkan hilang.

Prinsip Exhaustion of Administrative Remedies, Pasal 48 UU No. 5/1986 secara fundamental menetapkan prinsip "exhaustion of administrative remedies" atau keharusan menempuh upaya administratif terlebih dahulu. Bunyi Pasal 48 UU No. 5/1986 menjelaskan "Gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) hanya dapat diajukan setelah upaya administratif yang tersedia telah digunakan." Ketentuan ini menegaskan bahwa upaya administratif bukan pilihan, melainkan kewajiban prosedural yang harus dipenuhi sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Jika upaya administratif belum ditempuh, gugatan di PTUN akan dinyatakan tidak dapat diterima (Niet Ontvankelijke Verklaard/NO). UU No. 5/1986 melihat upaya administratif sebagai mekanisme koreksi internal dalam administrasi negara dan sebagai filter perkara sebelum masuk ke ranah peradilan.[8]

UU No. 30/2014 membawa paradigma baru dalam administrasi pemerintahan, termasuk dalam pengaturan upaya administratif. emakin memperkuat kedudukan upaya administratif sebagai instrumen penyelesaian sengketa di lingkungan internal pemerintahan. Pasal 75 UU No. 30/2014 menjelaskan bahwa "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." UU No. 30/2014 tidak hanya mengatur upaya administratif terhadap "Keputusan", tetapi juga terhadap "Tindakan" (Factual Act/Feitelijke Handeling) pemerintah yang merugikan warga masyarakat. Ini memperluas objek sengketa yang dapat diselesaikan melalui upaya administratif. Namun Upaya administrative dalam Pasal 75 ayat (1) UU No. 30/2014 bersifat opsional ditandai dengan penggunaan frasa kata dapat yang menjadikannya bukan merupakan suatu kewajiban.[11]

Perma No. 6/2018 berfungsi sebagai pedoman teknis bagi PTUN dalam menyikapi sengketa yang datang setelah menempuh upaya administratif sesuai UU No. 30/2014, sehingga semakin memperkuat kewajiban prosedural. Perma ini menghilangkan keraguan yang mungkin timbul dari kata "dapat" di UU No. 30/2014, dengan secara tegas menyatakan bahwa kewenangan PTUN baru muncul setelah upaya administratif ditempuh. Perma ini memperkuat posisi upaya administratif sebagai prasyarat absolut bagi kompetensi PTUN dalam konteks implementasi UU No. 30/2014.

Kewajiban prosedural menempuh upaya administratif adalah suatu keharusan yang secara konsisten diatur dalam UU No. 5/1986 diperkuat dengan Perma No. 6/2018. Tujuannya adalah untuk mewujudkan self-correction dalam pemerintahan,

efisiensi penyelesaian sengketa, dan perlindungan hak-hak warga negara melalui jalur non-litigasi sebelum memasuki ranah peradilan. Kegagalan memenuhi kewajiban ini akan berdampak pada tidak diterimanya gugatan di PTUN karena cacat formil.[14]

b. Aspek Kewenangan Mengadili

Kompetensi absolut adalah kewenangan suatu badan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara berdasarkan jenis dan pokok sengketa. Dalam konteks PTUN, kompetensi absolut PTUN adalah mengadili sengketa Tata Usaha Negara, yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN.[15]

Objek sengketa PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara. KTUN didefinisikan sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pengecualian KTUN yang Tidak Menjadi Objek Sengketa dimuat dalam Pasal 2. PTUN baru berwenang mengadili gugatan terhadap KTUN jika upaya administratif (keberatan atau banding administratif) telah digunakan terlebih dahulu, apabila peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya KTUN tersebut memang mengatur adanya upaya administratif. Artinya, jika tidak ada pengaturan khusus tentang upaya administratif, maka gugatan bisa langsung ke PTUN. Kewenangan PTTUN (Pasal 51 ayat 3) Dalam hal suatu Keputusan TUN telah melalui banding administratif, UU PTUN (sebelum adanya UUAP dan Perma No. 6/2018 menetapkan bahwa gugatan tingkat pertama diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Ini adalah pengecualian dari kewenangan PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama.[8]

Konstruksi Pasal 48 junto Pasal 51 ayat 3 UU No. 5/1986 dan SEMA No. 2/1991 mendudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan Tingkat Pertama dalam memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang telah diuji pada tahapan Upaya Administratif. Namun di sisi lain UU No. 30/2014 memberikan kewenangan kepada PTUN untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa administrasi setelah melalui tahapan upaya administratif. Pasal 76 ayat (4) UU No. 30/2014 berbunyi : (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan". Kewenangan PTUN dalam menguji dan mengadili sengketa administrasi setelah melalui tahapan upaya administratif juga diperjelas dalam ketentuan SEMA No. 4/2016 yang menerangkan bahwa :

1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

- Berwenang mengadili perkara berupa gugatan dan permohonan.
- Berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD).
- Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administratif menjadi kewenangan PTUN". Dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh UU No. 30/2014 kepada PTUN untuk memeriksa dan memutus keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menunjukkan adanya perubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Implikasi Hukum dari tidak diajukannya Upaya Administratif

Upaya administratif wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara dalam UU No. 30/2014 mengatur upaya administrasi dalam bab tersendiri yaitu bab X mulai dari pasal 75 sampai dengan pasal 78. Pasal 75 ayat (1) UU No. 30/2014 menjelaskan 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) UU No. 30/2014 maka telah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 48 ayat (1) dan penjelasan Pasal 48 UU No. 5/1986". Maka Peradilan Tata Usaha Negara memperoleh kewenangan baru untuk mengadili sengketa TUN dengan objek sengketa berupa tindakan administrasi pemerintahan. Pasal 2 ayat (1) dan (2) dalam Perma No. 6/2018 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.[13]

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. 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.

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. Jika syarat upaya administratif tidak dipenuhi, PTUN tidak berwenang menerima dan memeriksa pokok gugatan.[11]

Implikasi hukum utama dari tidak dilaksanakannya upaya administratif adalah gugatan yang diajukan ke PTUN tidak akan diterima atau niet ontvankelijkke verklaard (NO). Hal ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 48 UU No. 5/1986 yang menegaskan bahwa dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara diajukan setelah diselesaikannya upaya administratif. Ketentuan ini bersifat imperatif, menjadikan upaya administratif sebagai prasyarat absolut (pre-condition) untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Tanpa pemenuhan prasyarat ini, majelis hakim PTUN wajib menyatakan gugatan tidak dapat diterima, bukan menolak gugatan pokok perkara. Konsekuensi berikutnya adalah hilangnya hak warga negara atau badan hukum perdata untuk menguji legalitas, objektivitas, dan keabsahan KTUN di forum peradilan TUN. Upaya administratif sejatinya adalah filter awal dan kesempatan bagi warga negara untuk mencari keadilan tanpa harus langsung masuk ke ranah litigasi yang kompleks. Dengan tidak memanfaatkan kesempatan ini, pihak yang merasa dirugikan secara efektif melepaskan haknya untuk mendapatkan putusan pengadilan yang dapat membatalkan atau mengubah KTUN yang merugikan tersebut dan menekankan pentingnya pemahaman dan kepatuhan terhadap prosedur hukum yang telah ditetapkan, terutama dalam ranah hukum administrasi negara yang bersifat formalistik.[12]

Simpulan

Kekuatan hukum upaya administratif bukan hanya sekadar formalitas prosedural, melainkan elemen esensial yang menentukan validitas dan keberlanjutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Mengabaikan atau tidak mengajukan upaya administratif dalam tenggang waktu yang ditentukan akan berimplikasi pada lenyapnya kesempatan untuk menguji legalitas keputusan tersebut di muka pengadilan, menjadikan Keputusan Tata Usaha Negara bersifat final dan mengikat, serta secara efektif menggugurkan hak warga negara untuk memperoleh keadilan melalui jalur litigasi TUN. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap kekuatan hukum dan implikasi dari tidak diajukannya upaya administratif menjadi krusial bagi setiap pihak yang berinteraksi dengan administrasi pemerintahan.

References

1. M. N. Rahim, N. Vatmawati, C. Irmadani, and E. Paselle, "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara Dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD., Kecamatan Balikpapan Selatan," *Binamulia Hukum*, vol. 13, no. 1, pp. 35–43, 2024, doi: 10.37893/jbh.v13i1.671.
2. Jhoniansyah, "Settlement of Village Apparatus Selection Dispute Through the State Administrative Court," *JUSTICES Journal of Law*, vol. 2, no. 3, pp. 142–154, 2023, doi: 10.58355/justices.v2i3.13.
3. S. Safiuddin, L. Sensu, and G. Tatawu, "Analisis Hukum Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha," *Halu Oleo Legal Research Journal*, vol. 6, no. 3, pp. 773–780, 2024.
4. T. Batu, A. L. T., and Hayati, "Penanganan Bagi Pejabat Pemerintah yang Tidak Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara," *UNES Law Review*, vol. 5, no. 4, pp. 2918–2927, 2023.
5. F. Faisal, "Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Ar-Risalah*, vol. 4, no. 1, pp. 1–9, 2024, doi: 10.30863/arrisalah.v4i1.5601.
6. N. Syamila, "Optimalisasi Upaya Administratif Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, vol. 24, no. 12, pp. 457–468, 2024.
7. H. A. Khair, S. E. Siswanto, and M. Saleh, "Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Banding Administratif," *Jatiswara*, vol. 31, no. 3, pp. 416–438, 2016.
8. F. Hukum, U. Islam, S. Agung, and J. Tengah, "Studi Perbandingan Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara di Indonesia dan Amerika," *Jurnal Ilmu Hukum dan Kenegaraan*, vol. 3, pp. 34–41, 1945.
9. B. Rahmaddoni, K. Warman, and Y. Yuslim, "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang," *UNES Journal of Swara Justisia*, vol. 7, no. 2, pp. 749–758, 2023, doi: 10.31933/ujsj.v7i2.371.
10. P. Hudoprakoso, "Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara," *Journal of Law, Politics and Social Sciences*, vol. 1, no. 1, pp. 178–197, 2023, doi: 10.55606/jhps.v1i1.1747.
11. K. O. Astawa and P. P. L. Oka, "Problematisasi Proses Penyelesaian Sengketa TUN dengan Menggunakan Upaya Administratif Setelah Diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014," *Jurnal Hukum Saraswati*, vol. 2, no. 1, pp. 98–109, 2020.
12. F. A. Iwantara, A. Nugraha, and R. Santoso, "The Executorial Force of Ruling of Administrative Court and the Implications in Practice," *Journal of Administrative Law Studies*, vol. 2, no. 1, pp. 55–66, 2014.
13. A. Rayhan and S. K. Wijaya, "Efektivitas Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Putusan Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Peradilan Hukum*, vol. 1, no. 1, pp. 20–30, 2022.
14. E. D. Safitri and N. Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, vol. 3, no. 1, pp. 34–45, 2021, doi: 10.14710/jphi.v3i1.34-45.
15. G. E. Guyanie, "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Staatsrecht: Journal of Constitutional Law and Political Islam*, vol. 1, no. 2, pp. 101–112, 2021, doi: 10.14421/staatsrecht.v1i2.2471.