

## **UPAYA ADMINISTRATIF SEBAGAI PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**Ali Marwan Hsb**  
**Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara**  
**Jalan Putri Hijau Nomor 4 Medan**  
**Email: ali.marwan13@gmail.com**

### **ABSTRAK**

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa gugatan tata usaha negara setelah menempuh upaya administratif. Namun, dalam tataran praktik terdapat beberapa permasalahan, yaitu terkait dengan objek sengketa dan tenggang waktu mengajukan gugatan setelah menempuh upaya administratif. Sehingga perlu dilakukan penelitian terkait dengan objek sengketa dan tenggang waktu mengajukan gugatan setelah menempuh upaya administratif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur, maupun dokumen-dokumen untuk mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa terkait dengan objek sengketa gugatan setelah menempuh upaya administratif seyogianya adalah tetap pada keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat/badan tata usaha negara bukan keputusan atas upaya administratif yang diajukan. Sedangkan terkait dengan tenggang waktu, perlu dilakukan pembedaan tenggang waktu pengajuan gugatan yang upaya administratif diproses oleh pejabat/badan tata usaha negara dengan upaya administratif yang tidak diproses.

**Kata kunci: Upaya Administratif, Tenggang Waktu, Peradilan.**

### **ABSTRACT**

*The promulgation of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration gives authority to the State Administrative Court to examine state administrative claims after taking administrative efforts. However, at the practical level there are several problems, namely related to the object of the dispute and the grace period for filing a lawsuit after taking administrative efforts. So it is necessary to conduct research related to the object of the dispute and the grace period for filing a lawsuit after taking administrative efforts. This research uses a normative juridical approach, which is an approach carried out by analyzing applicable laws and regulations, literature, and documents to collect secondary data related to the problems in this study. Based on the results of the study, it was concluded that related to the object of the lawsuit dispute after taking administrative efforts should be fixed on the state administrative decision issued by the state administrative official /entity not a decision on the*

*administrative efforts submitted. Meanwhile, related to the grace period, it is necessary to distinguish the grace period for filing a lawsuit in which administrative efforts are processed by state administrative officials/entities with administrative efforts that are not processed.*

**Keywords:** *Administrative Effort, Grace Period, Judiciary.*

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tidak setiap keputusan tata usaha negara sebagai objek 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 melalui Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>1</sup>

Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 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. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administrative. Terdapat dua jalur atau dua alur berperkara di muka 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.<sup>2</sup>

Namun, diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ada ketentuan tersendiri pengaturan mengenai upaya administratif. Di mana, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.<sup>3</sup> Yang apabila masyarakat tidak menerima penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau

---

<sup>1</sup> Baherman, "Tinjauan Yuridis terhadap Upaya Administratif sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Analisis Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif)", *Qiyas*, Vol. 5, No. 2, Oktober 2020, hlm. 88.

<sup>2</sup> Phillipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm. 317.

<sup>3</sup> Baherman, "Tinjauan Yuridis...", *Op. Cit.*, hlm. 89.

pejabat pemerintahan, masyarakat dapat mengajukan banding kepada atasan pejabat. Jika kemudian, masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Yang dalam hal ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>4</sup>

Pada tataran implementasinya, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif, ditetapkanlah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif. Namun, dalam perkembangannya, terdapat problematika dalam praktik yang berkenaan dengan penghitungan tenggang waktu pengajuan upaya administratif yang terkait dengan aspek kewenangan, juga keadaan dan/atau situasi hukum, di mana masyarakat telah menggunakan hak upaya administratifnya terhadap suatu keputusan pejabat pemerintahan, juga apa yang menjadi objek sengketa dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrasi.<sup>5</sup>

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur, maupun dokumen-dokumen untuk mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## **PEMBAHASAN**

### **Pengaturan mengenai Upaya Administratif**

Upaya administratif dilakukan secara berjenjang, yakni keberatan kepada badan/pejabat administrasi pemerintahan yang mengeluarkan keputusan/tindakan dan banding administratif kepada atasan badan/pejabat yang berwenang menyelesaikan keberatan. Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menentukan upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu

---

<sup>4</sup> Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 5.

<sup>5</sup> Mahkamah Agung, *Kerangka Acuan Kegiatan Focus Group Discussion Konsep dan Implementasi Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Ditempuhnya Upaya Administratif*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2022), hlm. 4.

peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri, yang terdiri dari: a. prosedur keberatan, dan b. prosedur banding administratif.

Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut seakan dijiplak oleh defenisi upaya administratif dalam Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi: Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Hal ini dapat dilihat bahwa pembentuk Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menggeneralisir organisasi pemerintahan dalam satu postur hierarkis atasan bawahan, seakan-akan semua lembaga pemerintahan memiliki postur seperti ini.

Ketentuan mengenai upaya administratif dirincikan secara jelas dalam Bab X Upaya Administratif mulai dari Pasal 76 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:

#### Bab X

#### UPAYA ADMINISTRATIF

##### Bagian Kesatu

##### Umum

##### Pasal 75

- (1) 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.
- (2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. keberatan; dan
  - b. banding.
- (3) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunda pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali:
  - a. ditentukan lain dalam undang-undang; dan
  - b. menimbulkan kerugian yang lebih besar.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara.
- (5) Pengajuan Upaya Administratif tidak dibebani biaya.

Pasal 76

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.
- (2) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat.
- (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.
- (4) Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.

Bagian Kedua  
Keberatan

Pasal 77

- (1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.
- (3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.

- (6) Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

### Bagian Ketiga Banding

#### Pasal 78

- (1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- (2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.
- (3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Berdasarkan beberapa ketentuan tersebut di atas, dapat disarikan beberapa ciri utama penyelesaian upaya administratif, sebagai berikut:

1. Selain dapat diselesaikan langsung oleh pejabat yang mengeluarkan keputusan/tindakan, atau diselesaikan oleh atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan/tindakan, atau diselesaikan lembaga lain yang berada di dalam struktural internal pemerintahan;

2. Dalam upaya administratif dapat mengganti, mengubah, atau meniadakan keputusan administratif yang pertama.<sup>6</sup>
3. keputusan atas upaya administratif dapat diuji kembali di lembaga yudisial.

### **Objek Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif**

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Mahkamah Agung kemudian menetapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Di mana, Peraturan Mahkamah Agung ini hanya mengatur terkait kewenangan, penyelesaian sengketa di Pengadilan, tentang pihak ketiga, dan tenggang waktu.

Baik Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif tidak mengatur mengenai objek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara, apabila seluruh upaya administrasi telah digunakan.<sup>7</sup>

Sehingga kemudian, perlu diatur mengenai objek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara apabila seluruh upaya administrasi telah digunakan. Apakah objeknya tetap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara atau keputusan sebagai hasil dari upaya administratif yang dikeluarkan oleh badan/pejabat atau atasan badan/pejabat. Hal ini tentunya harus jelas, mana yang menjadi objek sengketa.

Secara konseptual, upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan/atau banding administratif terhadap 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.<sup>8</sup> Sehingga dengan demikian, maka seyogianya yang menjadi objek sengketa, walaupun masyarakat sudah menempuh

---

<sup>6</sup> Sjahan Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah, Dies Natalis XXIX UNPAD Bandung, tanggal 24 September 1986, hlm. 3.

<sup>7</sup> Baherman, "Tinjauan Yuridis...", *Op. Cit.*, hlm. 96.

<sup>8</sup> *Ibid.*

semua upaya administratif, tentunya tetap adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara.

### **Tenggang Waktu Pengajuan Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif**

Ketentuan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah 90 (sembilan puluh hari) terhitung sejak diterimanya atau diumumkankannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara. Penetapan tenggang waktu ini dimaksudkan agar terjamin kelancaran tugas pemerintahan dan memberikan kepastian hukum bagi badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusannya tidak setiap waktu dapat digugat.<sup>9</sup>

Namun, ketentuan mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan setelah menempuh upaya administratif tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jika, menggunakan aturan jangka waktu dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tentunya akan mengurangi jangka waktu yang dikeluarkan dalam proses upaya administratif yang jika mengacu kepada ketentuan Pasal 77 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memakan waktu selama 51 (lima puluh satu) hari.

Untuk menghindari adanya hak masyarakat untuk mengajukan gugatan, maka dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif diatur mengenai tenggang waktu yaitu tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh warga masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif.

Jangka waktu ini terlihat ideal dan sesuai dengan ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, permasalahan kembali muncul apabila badan/atau pejabat tata usaha negara tidak memproses upaya administratif sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu, perlu diatur

---

<sup>9</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 171.

juga tenggang waktu pengajuan gugatan apabila badan/pejabat tata usaha negara tidak memproses upaya administratif sesuai dengan ketentuan.

Terkait dengan jangka waktu pengajuan gugatan apabila upaya administratif tidak diproses oleh badan/pejabat tata usaha negara, maka ada dua pengaturan yang harus diatur sesuai dengan jenjang upaya administratif yang diajukan, yaitu:

1. Apabila upaya administratif berupa keberatan tidak diproses oleh badan/atau pejabat tata usaha negara, maka tenggang waktu mengajukan gugatan adalah 90 hari sejak berakhirnya proses penyelesaian keberatan sesuai dengan ketentuan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berarti 90 hari sejak 36 hari kerja sejak masyarakat mengajukan upaya keberatan.
2. Apabila upaya administratif yang diajukan sudah memasuki banding administratif, maka tenggang waktu mengajukan gugatan adalah 90 hari sejak berakhirnya proses penyelesaian banding administratif sesuai dengan ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berarti 90 hari kerja sejak 56 hari kerja sejak masyarakat mengajukan upaya administratif atau 90 hari kerja sejak 25 hari kerja sejak masyarakat mengajukan banding administratif.

## **PENUTUP**

Bahwa objek sengketa dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara setelah menempuh upaya administratif adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, bukan keputusan atas upaya administratif yang diajukan. Bahwa terkait dengan tenggang waktu pengajuan gugatan, harus dibedakan jangka waktu pengajuan gugatan yang upaya administratif diproses oleh badan/ pejabat tata usaha negara dengan tenggang waktu pengajuan gugatan yang upaya administratifnya tidak diproses oleh badan/pejabat tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baherman, "Tinjauan Yuridis terhadap Upaya Administratif sebagai Syarat Formal Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Analisis Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif)", *Qiyas*, Vol. 5, No. 2, Oktober 2020.
- Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).
- Mahkamah Agung, *Kerangka Acuan Kegiatan Focus Group Discussion Konsep dan Implementasi Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Ditempuhnya Upaya Administratif*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2022).
- Phillipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002).
- Sjahan Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah, Dies Natalis XXIX UNPAD Bandung, tanggal 24 September 1986.
- Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016).