

UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Fatma Faisal, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Khairun

Email: fatma.faisal@unkhair.ac.id

Abstrak

Tujuan dilakukan penelitian ini ialah untuk mengetahui bagaimana Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Tipe penelitian ini adalah hukum normatif. Tipe penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek darimana data diperoleh, yakni dengan cara meneliti data lapangan dengan dukungan bahan kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa apakah suatu sengketa Tata Usaha Negara harus diselesaikan melalui Upaya administrasi atau tidak, adalah tergantung pada pengaturan perundang-undangan yang menjadi dasar mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Istilah Upaya administratif hanya ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan peraturan perundang-undangan memakai istilah yang bermacam-macam. Untuk membedakan apakah sengketa harus diselesaikan melalui banding administratif atau keberatan dapat dilihat dari pejabat atau instansi yang berwenang menyelesaikannya.

Abstract

The purpose of this research is to investigate the Administrative Efforts in Resolving State Administrative Disputes. The type of research conducted is normative law. Normative legal research is a process of discovering legal rules, legal principles, or legal doctrines to address legal issues faced. Normative legal research is conducted to produce arguments, theories, or new concepts as prescriptions in solving the problems encountered. By using statutory approach and conceptual approach. The data source in this research is the subject from which the data is obtained, namely by examining field data

supported by literature. The results of this study indicate that whether a State Administrative dispute should be resolved through Administrative Efforts or not depends on the legal regulations that serve as the basis for issuing the State Administrative Decision. The term Administrative Efforts only exists in Law Number 5 of 1986 jo Law Number 9 of 2004 concerning State Administrative Court, while legal regulations use various terms. To distinguish whether a dispute should be resolved through administrative appeal or objection can be seen from the official or authorized agency to resolve it.

Pendahuluan

Dalam sengketa Tata Usaha Negara memiliki prosedur pemeriksaan tersendiri yang berbeda dengan sengketa dalam lapangan hukum perdata. Dikarenakan bidang administrasi berhubungan dengan pemerintahan maka penyelesaian sesuatu persoalan yang disebabkan oleh tindakan pemerintah disediakan sarannya di lingkungan pemerintahan sendiri. Selain itu, disediakan pula sarana penyelesaian melalui badan peradilan. dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terdapat dua alur, yaitu alur Upaya administratif (melalui badan pemerintahan sendiri dan alur gugatan ke pengadilan. Cara tersebut merupakan salah satu perbedaan beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan beracara di Pengadilan Umum perkara perdata.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), maka timbulnya suatu sengketa Tata Usaha Negara tersebut, bukanlah hal yang harus dianggap sebagai hambatan pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dalam melaksanakan tugas dibidang urusan pemerintah, melainkan harus dipandang sebagai, Pertama dari sudut pandang warga masyarakat merupakan pengaplikasian asas negara hukum bahwa setiap warga negara dijamin hak-haknya menurut hukum dan segala penyelesaian sengketa harus dapat diselesaikan secara hukum pula, Kedua dari sudut pandang Badan/Pejabat TUN adalah sarana atau forum untuk menguji apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya telah memenuhi asas-asas hukum dan keadilan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lahirnya suatu sengketa Tata Usaha Negara merupakan suatu hal yang harus diselesaikan dan dicari jalan penyelesaiannya melalui sarana yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (Beshikking) dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara (Soemaryono dan Anna Erliyana 1995 : 5), yaitu :

1. Melalui Upaya administratif
2. Melalui Upaya gugatan

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai Upaya administratif, terlebih dahulu akan dibahas apa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara dan hal-hal yang berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sengketa TUN adalah sengketa yang timbul antara orang atau Badan Hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian berdasarkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari unsur rumusan pasal tersebut, Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan sebab lahirnya sengketa Tata Usaha Negara mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari ke enam rumusan tersebut bersifat kumulatif sehingga artinya untuk dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian dapat disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu lahirnya suatu sengketa Tata Usaha Negara bukanlah suatu hal yang luar biasa, melainkan suatu hal yang harus diselesaikan dan dicari jalan penyelesaiannya melalui sarana yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun dalam penelitian ini berfokus pada Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Dengan adanya alur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara lewat Upaya administratif pertimbangan keabsahan Keputusan yang disengketakan lebih komprehensif.

Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Peter Mahmud Marzuki (2005 : 47). Tipe penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek darimana data diperoleh, yakni dengan cara meneliti data lapangan dengan dukungan bahan kepustakaan. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan dengan bahan primer, sekunder dan tersier diperoleh dengan cara mengumpulkan dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku literatur, jurnal serta bahan-bahan yang berkaitan dengan penelitian ini untuk mendapatkan konklusi kemudian dianalisis dengan metode analisis secara integrative dan konseptual yang cenderung diarahkan untuk menemukan, mengidentifikasi, mengolah, dan menganalisis bahan hukum untuk memahami makna, signifikansi, dan relevansi.

Hasil dan Pembahasan

Jenis-jenis Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) terdapat berbagai rumusan, antara lain menurut P. De Haan (Belanda) dalam bukunya "*Bestuutsrecht in de Sociale Rechtsstaat*" (Philipus M. Hadjon; 2002) sebagai berikut :

1. Keputusan Tata Usaha Negara Perorangan dan Kebendaan (*Persoonlijk en Zakelijk*)
 - KTUN perorangan adalah Keputusan yang diterbitkan kepada seseorang berdasarkan kualitas pribadi tertentu, dimana hak yang timbul tidak dapat dialihkan kepada orang lain. Contoh : SK PNS, SIM, dsb.
 - KTUN kebendaan adalah Keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas kebendaan atau status suatu benda sebagai objek hak, dimana hak yang timbul dapat dialihkan kepada orang lain. Contoh : Sertifikat Hak atas Tanah, BPKP/STNK kendaraan bermotor, dsb.
2. Keputusan Tata Usaha Negara Deklaratif dan Konstitutif (*Rechtsvastellend en Rechtsscheppend*)
 - KTUN deklaratif adalah Keputusan yang sifatnya menyatakan atau menegaskan adanya hubungan hukum secara riil sudah ada. Contoh : Akta kelahiran, Akta kematian, dsb.

- KTUN konstitutif adalah Keputusan yang menciptakan hubungan hukum baru yang sebelumnya tidak ada, atau sebaliknya memutuskan hubungan hukum yang ada. Contoh : Akta Perkawinan, Akta Perceraian, dsb.
3. Keputusan Tata Usaha Negara Bebas dan Terikat (*Vrij en Gebonden*)
 - KTUN bebas adalah Keputusan yang didasarkan atas kebebasan bertindak (*Freis Ermessen/Discretionary Power*) dan memberikan kebebasan bagi pelaksanaannya untuk melakukan penafsiran atau kebijaksanaan. Contoh : SK Pemberhentian PNS yang didasarkan hukuman disiplin yang telah diatur secara jelas dan rinci di dalam perundang-undangan.
 4. Keputusan Tata Usaha Negara yang member beban dan yang menguntungkan (*Belastend en Begunstigend*)
 - KTUN yang member beban adalah Keputusan yang memberikan kewajiban. Contoh : SK tentang Pajak, Retribusi, dll.
 - KTUN yang menguntungkan adalah Keputusan yang memberikan keuntungan bagi pihak yang dituju. Contoh : SK pemutihan pembayaran pajak yang telah kadaluarsa.
 5. Keputusan Tata Usaha Negara Seketika dan Permanen (*Einmaligh en Voortdurend*)
 - KTUN seketika adalah Keputusan yang masa berlakunya hanya sekali pakai. Contoh : Surat ijin pertunjukan hiburan, music, olahraga, dll.
 - KTUN permanen adalah Keputusan yang masa berlakunya untuk selama-lamanya. Kecuali ada perubahan atau peraturan baru. Contoh : Sertifikat Hak Milik.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara :

1. Keputusan Tata Usaha Negara Positif Pasal 1 angka (3), yaitu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.
2. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Pasal 1 angka (1), yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya dikeluarkan oleh Badan/Badan Pejabat Tata Usaha Negara menurut kewajibannya tetapi ternyata tidak diterbitkan, sehingga menimbulkan kerugian bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Contoh : Dalam kasus kepegawaian, seseorang atasan berkewajiban membuat DP3 atau mengusulkan kenaikan pangkat bawahannya, tetapi atasannya tidak melakukan.

3. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif Pasal 3 ayat (2), yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan seseorang atau Badan Hukum Perdata, tetapi tidak ditanggapi atau tidak diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Sehingga dianggap bahwa Badan/Pejabat Tata Usaha Negara telah mengeluarkan Keputusan penolakan (negatif). Contoh : Pemohon IMB, KTP, Sertifikat, dsb apabila dalam jangka waktu yang ditentukan tidak dijawab/diterbitkan, maka dianggap jelas-jelas menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menolak.

Alur Upaya administratif adalah cara penyelesaian Sengketa TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pasal 48 ayat (1) tersebut menegaskan bahwa :

“Dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka Sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui Upaya administratif yang tersedia”.

Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Pertama, keberatan yakni dalam hal penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara itu sendiri.

Sehubungan dengan kerancuan penggunaan istilah keberatan dalam beberapa peraturan dasar dari instansi/lembaga yang bersangkutan Mahkamah Agung memberi penjelasan sebagai berikut :

- a. Pengajuan surat keberatan (*bezwaarschrift*) yang ditujukan kepada badan/ Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan/penetapan (*beschikking*) semula.
- b. Pengajuan surat banding administratif (*administratieve beroep*) yang ditujukan kepada atasan pejabat atau instansi lain dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang memeriksa ulang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.
- c. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan maka gugatan terhadap Keputusan Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.
- d. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah diputus di tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Contoh upaya administratif dalam bentuk keberatan adalah tentang Izin Mendirikan Bangunan. Apabila pejabat yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) adalah Walikota maka keberatan diajukan ke walikota yang bersangkutan.

Dalam PP No. 53 Tahun 2010 Pasal 32 menyatakan bahwa “Upaya administratif terdiri atas keberatan dan banding administratif”. Upaya administratif berupa keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) diajukan terhadap hukuman disiplin berupa (a) penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, (b) penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun. Pasal 34 ayat (1) Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32, yaitu jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) huruf a dan huruf b yang dijatuhkan oleh :

- a. Pejabat struktural eselon I dan pejabat yang setara ke bawah.
- b. Sekretaris Daerah/Pejabat struktural eselon II Kabupaten/Kota ke bawah/ Pejabat yang setara ke bawah.
- c. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan unit dengan sebutan lain yang atasan langsungnya Pejabat struktural eselon I yang bukan Pejabat Pembina Kepegawaian.
- d. Pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan instansi vertikal dan Kantor Perwakilan Provinsi dan unit setara dengan sebutan lain yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Pejabat Pembina Kepegawaian.

Pasal 7 ayat (3) tersebut menegaskan jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun,
- b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan
- c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.

Kedua, banding administratif, yakni dalam hal penyelesaian itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Contoh Banding Administratif adalah Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010, Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan:

Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 yaitu hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh:

- a. Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e dan

- b. Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e.

Adapun Pasal 74 ayat (4) tersebut menyatakan:

Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:

- a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- c. pembebasan dari jabatan;
- d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan
- e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Jadi, ketentuan di atas pada prinsipnya mengatur “Hukuman disiplin yang dapat diajukan banding administratif berupa hukuman disiplin (1) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan (2) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Berdasarkan Pasal 38 PP No. 53 Tahun 2009 ditegaskan bahwa pengajuan Banding Administrasi dilakukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.

Apabila seluruh prosedur dan kesempatan yang tersedia sudah ditempuh pada upaya administratif dan pihak yang bersangkutan belum puas maka barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 48 ayat (2) yang menyatakan “Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Ketentuan itu mempunyai makna, bisa saja mengenai suatu tindakan pemerintah yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata disediakan upaya administrasi, baik keberatan maupun banding administratif atau hanya tersedia salah satunya saja. Jika tersedia upaya keberatan dan banding administratif, pertama harus ditempuh Upaya keberatan. Jika dengan Upaya keberatan pemohon belum puas, maka ia baru menempuh upaya banding administratif. Jika masih tidak puas atas keputusan melalui banding administratif barulah terbuka kesempatan mengajukan gugatan ke PTUN. Mekanisme itu akan menjadi kajian bagi hakim TUN, jika upaya itu belum ditempuh maka hakim TUN meminta penyelesaian sengketa tersebut dilakukan melalui upaya administratif yang tersedia terlebih dahulu.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa apakah suatu sengketa Tata Usaha Negara harus diselesaikan melalui Upaya administrasi atau tidak, adalah tergantung pada pengaturan perundang-undangan yang menjadi dasar mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Istilah Upaya administratif hanya ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan peraturan perundang-undangan memakai istilah yang bermacam-macam. Untuk membedakan apakah sengketa harus diselesaikan melalui banding administratif atau keberatan dapat dilihat dari pejabat atau instansi yang berwenang menyelesaikannya.

Daftar Pustaka

- Indro Harto Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1994.
- Soemaryono dan Anna Erliyana Tuntutan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara, PT. Pramedya Pustaka, Jakarta 1999.
- Peter Mahmud Marzuki Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2005.
- Philipus M. Hadjon Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administratif Law) Gajah Mada University Press, 2002.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.