



## Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia Dan Belanda

Syafrijal Latief<sup>1\*</sup>, Anna Erliyana Chandra<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

\*Corresponding email: [syafrijallatief@gmail.com](mailto:syafrijallatief@gmail.com)

### Info Artikel

Masuk: 01 Nov. 2020  
Direvisi: 01 Des. 2020  
Disetujui: 03 Des. 2020

#### Keywords:

Administrative Efforts;  
Dispute Resolution; State  
Administrative Court

#### Kata kunci:

Upaya Administratif,  
Penyelesaian Sengketa,  
Pengadilan Tata Usaha  
Negara

#### DOI:

<http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v22i2.1497>

### Abstract

*The paradigm of resolving state administrative disputes has changed since the enactment of Government Administration Law Number 30 of 2014, administrative efforts were chosen as a way out for resolving state administrative disputes. All cases relating to government must be administered first before appealing and submitting a claim to the State Administrative Court. The implementation of this administrative effort can reduce state administrative disputes in the state administration court and foster confidence in the internal government because it can resolve disputes through internal mechanisms. This research is a normative legal research, the type and source of data used are secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. The results of the research show the effect of applying administrative efforts in the resolution of state administrative disputes and comparing how the application of state administrative dispute resolution through administrative efforts is applied in Australia and the Netherlands.*

### Abstrak

Paradigma penyelesaian sengketa tata usaha negara berubah sejak ditetapkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, upaya administratif dipilih sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke PTUN. Penerapan upaya administratif ini dapat menekan sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara dan menumbuhkan kepercayaan terhadap internal pemerintahan karena dapat menyelesaikan sengketa melalui mekanisme internal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, jenis dan sumber data yang dipakai adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh dari penerapan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara dan membandingkan bagaimana penerapan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif ini di terapkan di negara Australia dan Belanda.



Copyright© 2020 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

## A. PENDAHULUAN

Sebagai salah satu negara hukum Indonesia menganut *Welfare State*, dimana pemerintah harus memberikan kesejahteraan bagi warganya (Jiwantara, 2019). Hal ini sesuai dengan tujuan setiap negara yaitu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya (Sugiharto & Abrianto, 2018). Agar tujuan bernegara tersebut dapat tercapai maka dalam penyelenggaraannya di perlukan organ atau perangkat pemerintahan dengan fungsi dan wewenang masing-masing (Marbun, 2001). Pemberian wewenang kepada organ negara tersebut agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya termasuk dalam ruang lingkup hukum tata negara. Di lain sisi terdapat pula pembatasan kewenangan dari tugas dan fungsi organ negara tersebut masuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara.

Organ atau perangkat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ini dikenal dengan istilah alat administrasi negara atau alat tata usaha negara, yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya dipimpin oleh seorang pemimpin organisasi atau pimpinan instansi pemerintah atau yang dikenal dengan istilah badan atau pejabat tata usaha negara (Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Setelah diundangkan undang-undang ini, maka lengkaplah unsur-unsur sebagai negara hukum, karena boleh dikatakan setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum pasti terdapat suatu PTUN (peradilan administrasi negara). PTUN pada hakikatnya merupakan salah satu sarana untuk menuju ke negara hukum yang sempurna. Untuk mencapai negara hukum yang sempurna, diperlukan waktu yang cukup lama, karena negara hukum adalah suatu proses. Perwujudan negara hukum itu seperti revolusi, yang berjalan secara bertahap (Hermanto & Sudiarawan, 2019).

Permasalahan sengketa tata usaha negara menurut undang-undang peratun hanyalah sengketa yang timbul antara warga negara dengan alat administrasi negara dalam arti sempit yakni hanyalah badan-badan atau pejabat-pejabat negara yang menyelenggarakan urusan tata usaha negara dalam lingkup eksekutif (Marbun, 2018). Permasalahan tersebut yang menyangkut hubungan antara organ pemerintah dalam eksekutif dan warga negara yang merasa dirugikan haknya termasuk pegawai negeri dalam hal ini yang diwakili oleh pimpinan organisasi pemerintahan tersebut. Terdapat tiga jenis pertanggung jawaban seorang birokrat selaku pegawai negeri sipil yaitu (Tjakranegara, 1992): 1) Pertanggungjawaban disipliner; 2) Pertanggungjawaban keuangan negara; 3) Pertanggungjawaban melalui Peradilan Administrasi Negara atau Peradilan Tata Usaha Negara apabila terjadi sengketa di bidang kepegawaian.

Sengketa warga negara dengan organ negara ini sering terjadi karena adanya asas kebebasan bertindak yang dimiliki oleh alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya yang terkadang melampaui wewenang yang telah diberikan (Susrana & Sukma, 2019). Memang, dalam praktik masih sering terjadi penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah,

sehingga hak-hak yang telah ada pada setiap warga negara dan dilindungi itu tidak dapat digunakan dan dibela sebagaimana mestinya. Kendati pun demikian, kenyataan itu hendaknya jangan digunakan sebagai alasan untuk meniadakan negara hukum. Penyelewengan-penyelewengan tersebut hendaknya harus dilihat sebagai suatu ekses yang sama sekali bukan merupakan tujuan negara. Tujuan negara adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Terdapat keputusan yang dibuat dan dapat dikategorikan sebagai keputusan sewenang-wenang dan tidak tepat aturan, karena sanksi yang di jatuhkan tidak sesuai dengan prosedur yang ada. Keputusan “non job” tanpa dasar pun dapat dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik secara prosedural, substansial dan dilakukan dengan cara menyalahgunakan kewenangan bahkan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penyalahgunaan kekuasaan juga merupakan bentuk Tindak Pidana Kejahatan Jabatan yang di atur dalam KUHP Pasal 413 sampai dengan Pasal 437, lebih lagi menjurus pada unsur pencemaran nama baik bagi pejabat non job yang dapat membuktikan tidak pernah melakukan kesalahan dan pelanggaran berat namun dicopot jabatannya. Dan upaya perdata berupa Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yaitu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang, yang karena kesalahannya itu telah menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Jika kita melihat pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan juga berdasarkan pada keadaan dewasa ini, maka dapat dikatakan bahwa negara RI sudah merupakan negara hukum (dalam arti luas). Sudah banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan pada para warga negaranya untuk menggunakan hak-haknya untuk mengajukan tuntutan di muka pengadilan bila hak-hak asasinya atau kebebasannya telah dilanggar. Paradigma penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif ingin di perkuat dengan ditetapkannya UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014. Dalam pasal 129 disebutkan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif. Menguatkan aturan tersebut di tahun yang sama, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga ditetapkan. Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menetapkan bahwa apabila terdapat keputusan dan atau tindakan yang merugikan warga negara dapat dilakukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan. Artinya, seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagaimana sudah ada sebelumnya dalam Pasal 48 UU No.5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat pula di bandingkan dengan negara lain dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Berdasarkan paparan di atas tersebut, maka permasalahan yang diangkat adalah bagaimana penerapan penyelesaian sengketa tata usaha negara

melalui upaya administrasi di Indonesia berdasarkan undang-undang yang berlaku di Indonesia?; dan bagaimana penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administrasi di Australia dan Belanda?.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji norma hukum positif yang berlaku, yang berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, berusaha untuk mendapatkan bahan hukum serta keterangan-keterangan dari sumber yang dapat dipercaya, dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya, dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Adapun yang dimaksud dengan metode penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berdasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan membuat analisis. Oleh karena itu dapat dirumuskan kesimpulan dan diharapkan dapat memecahkan permasalahan yang dihadapi secara sistematis, faktual dan relevan.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*Library Based*) yang fokusnya membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder, sehingga dalam penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori dan konsep baru. Pada penelitian hukum normatif, pengolaan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut, untuk memudahkan pengerjaan analisa. Penulis memanfaatkan berbagai sumber hukum untuk menunjang kegiatan analisis. Teknik analisis bahan hukum yang dipergunakan adalah analisis bahan hukum yang bersifat deduksi dengan metode silogisme, artinya bahwa analisis bahan hukum ini mengutamakan pemikiran secara logika sehingga menemukan sebab dan akibat yang akan terjadi.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sengketa Tata Usaha Negara dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sengketa tata usaha negara, adalah sengketa atau perselisihan yang timbul dalam bidang tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh seorang pimpinan selaku pejabat negara, termasuk di dalam sengketa kepegawaian (Pasal 1 angka 4 UU Peradilan Tata Usaha Negara). Sengketa Kepegawaian ini adalah sengketa yang terjadi antara bawahan dengan pimpinan yang bermula dari dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan yang dimohon oleh seorang pegawai negeri sipil. Dikeluarkannya keputusan atau tidak dikeluarkannya putusan yang dikenal sebagai

keputusan negatif ini dalam sengketa kepegawaian dianggap merugikan pihak bawahan.

Sengketa tata usaha negara dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), pertama sengketa intern menurut Wicipto Setiadi, menyangkut persoalan kewenangan pejabat Tata Usaha Negara dalam satu instansi atau kewenangan antar departemen/instansi lainnya, yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan, sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan (Setiadi, 1994). Kedua, sengketa ekstern menurut Sjachran Basah dalam Victor Yaved Neno adalah sengketa antara administrasi negara dan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat dengan unsur yang bersumber dari unsur peradilan administrasi murni (Neno, 2006).

a. Obyek Sengketa Tata Usaha Negara

Mengenai objek sengketa tata usaha negara ini berkaitan pula dengan perbuatan yang dilakukan oleh alat administrasi negara khususnya perbuatan hukum (Marbun, 2018). Perbuatan pemerintah atau perbuatan alat administrasi negara dilakukan oleh pimpinan suatu instansi pemerintah selaku alat negara yang dapat menyebabkan terjadinya sengketa tata usaha yang kemudian bisa dibawa ke peradilan tata usaha negara adalah perbuatan dalam mengeluarkan *beschikking* (Azzahrawi, Djalil & Idamil, 2019).

Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek dari sengketa adalah perbuatan hukum pemerintah yang berkaitan dengan hukum publik. Perbuatan hukum ini harus berdasarkan hukum yang berlaku artinya sesuai dengan asas legalitas dalam hukum administrasi negara (Khair, Siswanto & Saleh, 2017). Sjachran Basah berpendapat bahwa asas legalitas adalah upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif (Astawa & Permadhi, 2020).

Objek sengketa sesuai dengan Pasal 1 huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang merupakan ketentuan tertulis dalam bentuk keputusan administrasi nasional. Putusan ini bersifat spesifik, pribadi dan final, dan memiliki konsekuensi hukum bagi perorangan atau badan hukum. Perluasan makna keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014 adalah : a) penetapan tertulis yang juga mencakup perbuatan faktual; b) Keputusan Badan dan / atau Pejabat di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan perundangundangan dan AAUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Berdasar ketentuan tersebut di atas, maka yang termasuk keputusan tata usaha negara selain yang termaktub dalam Pasal 1 huruf c UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka termasuk juga keputusan tata usaha negara pada Pasal 87 UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan. Jadi berdasarkan ketentuan dalam kedua pasal dengan dasar hukum perundang-undangan yang berbeda, makna keputusan tata usaha negara menjadi luas.

Keputusan Tata Usaha Negara juga dapat dimaknai dengan keputusan yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB. Ini sesuai dengan isi Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No.5 Tahun 1986 jo UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa keputusan TUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Asas Umum Pemerintahan yang Baik merujuk UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) pertama kali disebut dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan meliputi asas : kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas. Perkembangan lebih lanjut tentang hal ini terdapat pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 yang terdiri dari asas : kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik selain itu AUPB selain yang disebutkan, dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketentuan mengenai AUPB selain yang tercantum dalam rumusan pasal juga dapat menggunakan AUPB yang dijadikan dasar penilaian hakim dalam bentuk putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, menunjukkan bahwa hukum yang hidup di masyarakat (Putrijanti, 2015).

#### b. Mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara

Perubahan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara di anggap penting, karena acap kali penyelesaian yang di ajukan banding kepada Peradilan Tata Usaha negara menjadikan citra dalam internal pemerintahan tidak sanggup melaksanakan problematik di dalam internal pemerintahannya itu sendiri. Sehingga dengan norma hukum yang baru Undang-undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014, Apabila sudah menjadi keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian dan mengakibatkan timbulnya sengketa Kepegawaian maka harus terlebih dahulu diajukan ke BPASN setelah itu tidak puas maka dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Ada dua cara penyelesaian sengketa kepegawaian yaitu khusus untuk pelanggaran disiplin diupayakan terlebih dahulu penyelesaian melalui saluran Upaya Administratif itu terdiri dari (Sudrajat, 2008): a) Keberatan, yakni jika penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu; b) Banding, yakni apabila penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansilain dari yang

mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Keberatan dan Banding Administratif adalah Keberatan kepada atasan yang berwenang menghukum sedangkan Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan ASN yang selanjutnya akan penulis bahas bahwa lembaga yang menyelesaikan banding administratif ini melalui badan pertimbangan kepegawaian (Hartini, 2011). Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sesuai ketentuan Pasal 129 maka pelanggaran disiplin yang dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan semua pelanggaran non disiplin yang juga dijatuhkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian semuanya diselesaikan ke Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (Susrama & Sukma, 2019).

Paradigma penyelesaian sengketa kasus kepegawaian berubah sejak ditetapkannya UU Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014. Dalam pasal 129 disebutkan sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif. Menguatkan aturan tersebut di tahun yang sama, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga ditetapkan. Dalam Pasal 75 UU tersebut menegaskan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan. Artinya, seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Sengketa kepegawaian merupakan keadaan yang tidak dikehendaki oleh setiap Pegawai Negeri Sipil, tetapi harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku, sehingga yang bersangkutan memperoleh penyelesaian secara adil dan obyektif. Apabila satu pihak belum merasa puas atas keputusan dari pejabat yang berwenang menghukum, maka dia dapat mengajukan upaya administratif, apabila belum memperoleh apa yang diharapkan, selanjutnya dapat menempuh jalan mengajukan keberatan kepada badan peradilan yang lebih tinggi, yaitu mengajukan keberatan melalui BAPEK, Peradilan Tata Usaha Negara atau mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung.

#### c. Upaya Administratif

Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat di keluarkannya Keputusan dan/Atau tindakan yang merugikan, hal ini termuat dalam Pasal 1 Angka 16 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Mengenai upaya administratif ini diatur dalam Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986. Pasal 48 ayat (1) undang-undang ini menyatakan bahwa: "Dalam hal suatu badan atau pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa TUN tertentu, maka sengketa TUN tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia".

Penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan, upaya administratif adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ di lingkungan pemerintah sendiri. Jadi, wewenang eksekutif lah yang melaksanakannya, bukan wewenang badan yudikatif. upaya administratif pada dasarnya dapat dibedakan ke dalam dua golongan, yaitu: 1) banding administratif, yaitu penyelesaian sengketa TUN yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain, yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Contohnya, keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil; 2) keberatan, yaitu penyelesaian sengketa TUN yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan. Contohnya, Pasal 25 UU No.6 Tahun 1983 tentang Ketentuan-ketentuan Umum Perpajakan.

Berbeda dengan prosedur yang ditempuh dalam PTUN, maka dalam prosedur banding administratif atau keberatan dilakukan penilaian yang lengkap oleh instansi yang memutus sengketa, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaannya . Sedangkan dalam PTUN, yang dinilai semata-mata hanya segi penerapan hukumnya saja (Setiadi, 1994). Dalam Pasal 75 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa : 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.

Dalam hal pengajuan upaya administratif sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 75 ayat 2 UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak dapat menunda pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan. Namun terdapat pengecualian dalam hal ini yaitu apabila ditentukan lain dalam undang-undang dan dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar (Pasal 75 Ayat 3 UU Administrasi Pemerintahan). Dalam melakukan upaya administratif ini baik mengajukan banding ataupun dalam pengajuan keberatan terdapat limitasi waktu yang di tetapkan dalam undang-undang. Sebagaimana mengenai keberatan diberi limitasi waktu pengajuan secara tertulis paling lama 21 hari kerja sejak di umumkan dan di selesaikan paling lama 10 hari kerja, bila tidak maka keberatan dianggap dikabulkan dan wajib di buatkan penetapannya paling lama dalam 5 hari kerja (Pasal 77 UU Administrasi Pemerintahan).

Lain hal nya dengan keberatan, banding administratif memlilki waktu yang lebih singkat, yaitu Paling lama diajukan secara tertulis dalam 10 hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima. Keberatan akan diselesaikan dalam 10 hari kerja (Pasal 78 UU Administrasi Pemerintahan). Adapula peraturan pemerintah mengenai Upaya administratif ini, walaupun bukan turunan dari UU No.30 Tahun 2014 ataupun UU No. 5 Tahun 2014 namun Peraturan Pemerintah ini mengatur adanya upaya administratif, yakni dalam PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin

Pegawai Negeri Sipil. Dalam PP ini mengatur lebih detail terkait hukuman disiplin apa saja yang dapat diajukan keberatan dan/atau banding administratif.

Hukuman disiplin yang dapat diajukan keberatan dalam upaya administratif yaitu Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, yang tertuang dalam Pasal 34 Jo Pasal 7 ayat 3 huruf a dan b Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Lebih lanjut, Pasal 34 Jo Pasal 7 Ayat 4 Huruf d dan e menyebutkan hukuman disiplin yang dapat diajukan banding dalam upaya administratif yaitu hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh pejabat pembina kepegawaian dan gubernur selaku wakil pemerintah berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS dan Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Pada saat yang sama, tindakan tindak lanjut atau resolusi perselisihan administrasi nasional yang telah mengambil upaya administratif disediakan dalam Pasal 51, ayat 3 UU No.5 Tahun 1986. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara pasca upaya administratif diajukan dan menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dilimpahkan lagi ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang mana menjadi paradigma baru dalam peradilan Tata Usaha Negara (Harahap, 2017).

Terdapat salah satu contoh kasus dimana seorang mantan kepala Biro Kepegawaian Daerah Kepulauan Selayar (BKD) Muhammad Arsad, dijatuhi hukuman tindakan indisipliner berat, Muhammad Arsad dianggap tidak masuk kerja tanpa keterangan yang sah bulan Oktober 2010 sampai dengan Agustus 2013 selama 764 hari, oleh Bupati Kepulauan Selayar dibuatlah surat yang berisikan pemberhentian dengan tidak hormat terhadap pegawai negeri dan menandatangani surat keputusan Bupati Kepulauan Selayar pada 25 Februari 2014 Nomor 39/II/ 2014 Berdasarkan pelanggaran disiplin serius PP 53 pada 2010, upaya administratif akhirnya dilakukan, hal ini dilakukan oleh Arsad karena menilai bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Selayar tersebut adalah tindakan yang sewenang-wenang terhadap dirinya, Muhammad Arsad memilih bentuk "banding administratif" dalam penyelesaian sengketa tersebut kepada badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Tertuang dalam putusan BAPEK Keputusan Nomor : 101/KPTS/BAPEK/2015 tanggal 6 Oktober 2015 Adalah merubah hukuman dari pemberhentian dari jabatan menjadi mutasi jabatan. Pada putusan BAPEK ini masih belum menemukan keadilan, selanjutnya Muhammad Arsad mengajukan ke PTUN hingga Kasasi di Mahkamah Agung yang akhirnya memenangkan Muhammad Arsad dan memerintahkan Bupati Selayar untuk mencabut surat keputusan tersebut. Hal serupa dapat juga di tempuh oleh setiap

orang atau badan hukum yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara.

### Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Australia dan Belanda

#### a. Upaya Administratif di Belanda

Perspektif hukum Belanda, pada umumnya mewujudkan dua jenis aturan hukum mengenai prosedur administrasi. Pertama, ada ratusan bahkan ribuan ketentuan perundang-undangan yang memberikan otoritas administratif kekuatan untuk bertindak dengan tujuan melakukan pelayanan publik dan yang mengatur tindakan tersebut dengan cara yang rinci. Ini termasuk aturan khusus dalam berbagai cabang hukum, seperti hukum jaminan sosial, hukum imigrasi atau hukum lingkungan. Belanda sejak tahun 1994 telah memiliki Dutch General Administrative Law Act (GALA) (*Algemene bestuursrecht basah* atau *Awb*), yang berisi aturan untuk pesanan yang dibuat oleh otoritas administratif dan yang menciptakan hak banding ke PTUN. Undang-undang ini mengatur proses administrasi pengambilan keputusan dalam pengertian umum dan menyediakan kerangka umum untuk perlindungan hukum terhadap perintah dikeluarkan.

Beberapa undang-undang administrasi Belanda pertama yang dirancang untuk menyelaraskan hukum dalam pengertian umum ditujukan terutama masalah perlindungan hukum. Keputusan Tata Usaha Review) Undang-Undang tahun 1963 (*Wet beroep administratieve beschikkingen*) menciptakan kemungkinan banding administrasi kepada Crown maka administrasi terhadap semua keputusan pemerintah pusat terhadap yang tidak ada perlindungan hukum lainnya. Pada tahun 1976, Undang-Undang ini digantikan oleh Keputusan Tata Usaha (Banding) Undang-Undang (*administratieve Basah rechtspraak overheidsbeschikkingen*), yang disediakan untuk banding terhadap hampir semua keputusan administratif yang tidak tunduk pada sistem lain perlindungan hukum untuk dibawa ke pengadilan administratif

Pada GALA terdapat definisi dari pejabat administratif; yaitu berarti 'Otoritas administratif' berarti organ atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, atau orang atau badan lain yang diinvestasikan dengan otoritas publik apa pun, yang termuat dalam Pasal 1:1 *Dutch General Administrative Law Act*. Selanjutnya, GALA memberikan aturan umum yang mengatur tindakan yang dilakukan oleh otoritas administratif. Kebanyakan aturan dalam GALA yang berhubungan dengan tindakan tertentu, yaitu 'perintah' (*besluiten*). Mencakup definisi perintah yang dibuat oleh otoritas administratif: keputusan tertulis dari otoritas administratif merupakan publik-hukum tindakan yuridis (Pasal 1:3 *Dutch General Administrative Law Act*). Sebelum GALA, hak banding dari pihak yang berkepentingan sering terbatas pada keputusan individu (*beschikkingen*). Banding administratif hanya dapat dilakukan apabila kepentingan dari suatu kebijaksanaan

atau pengendalian oleh aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi yang memikul tanggung jawab penyelesaiannya

Keberatan sebagai prosedur pendahuluan dalam instansi pemerintah yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan keberatan dapat dilakukan oleh Seseorang yang tidak dapat menyetujui keputusan mengenai dirinya kepada *Central Complaints Office* dalam waktu enam minggu sejak keputusan dikirim (Pasal 1 *Appendix 8 Objection Procedure (General Administrative Law Act) Regulations*). Sama halnya dengan Indonesia di Belanda juga apabila terdapat keberatan terhadap suatu keputusan itu tidak menunda keputusan tersebut (Pasal 3 *Appendix 8 Objection Procedure (General Administrative Law Act) Regulations*). Belanda juga memiliki komite khusus dalam menyelesaikan perselisihan keputusan dalam mekanisme keberatan, yang termuat dalam Pasal 4 *Appendix 8 Objection Procedure (General Administrative Law Act) Regulations*.

b. Upaya Administratif di Australia

Australia, seperti negara bekas koloni Inggris lainnya, mengadopsi sistem hukum Anglo Saxon (*the Common Law*) dimana keputusan hukum dibuat berdasarkan putusan-putusan hakim dari kasus-kasus yang pernah terjadi. Kelebihannya adalah sistem hukum Australia lebih dinamis dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi setiap kasus.

Hukum Administratif adalah badan hukum yang mengatur pengambilan keputusan pemerintah. Itu adalah pertanggungjawaban mekanisme yang berlaku untuk pengambilan keputusan pemerintah tentang masalah-masalah individu, bukan luas keputusan kebijakan. Hukum Administratif di Australia sendiri diatur dalam sebuah peraturan perundangan. Seperti untuk upaya banding administratif terdapat dalam *Administrative Appeal Tribunal Act 1975 (Administrative Appeal Tribunal Act 1975, No.91, Year 1975, Compilation No.46 revision 2018)*. Dalam peraturan ini dijelaskan yang menjadi kewenangan dari pengadilan administratif dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Di pengadilan Australia atau dalam aturan ini disebut *Tribunal* memiliki dewan peninjau atau yang biasa disebut dengan *Administrative Review Council*. *Administrative Review Council (ARC)* adalah badan hukum independen yang didirikan di bawah *Administrative Appeal Tribunal Act 1975* untuk menyelidiki, dan melaporkan kepada Jaksa Agung tentang, operasi sistem hukum administrasi yang memiliki wewenang dalam hal keputusan administratif atau kebijaksanaan administratif termasuk referensi ke keputusan administratif yang dibuat, atau kebijaksanaan administratif dilaksanakan, selain dari pada saat disahkan (Bagian V *Administrative Appeal Tribunal Act 1975, No.91, Year 1975, Compilation No.46 revision 2018*).

Di Australia mengenal istilah *Merit Review* (terdapat dalam *Environmental Decisions And The Administrative Appeals Tribuna, Report No.36, 2016*), yang mana mekanisme ini memungkinkan sebuah keputusan dapat di batalkan atau diubah oleh

*Administrative Review Council*. Merit review secara eksplisit dapat disamakan dengan upaya administrasi dalam hal kontrol terhadap keputusan administratif tata usaha negara. Di Australia warga negara atau individu memiliki akses untuk melakukan peninjauan kembali atau banding terhadap keputusan yang dilakukan oleh pejabat administrasi (*Australian Administrative Law Policy Guide*, 2011). Menurut seorang jaksa agung tahun 1975-1977 di Australia Robert Ellicott menyatakan bahwa (Ellicott, 1977): Tiga jalan peninjauan dalam sistem hukum administrasi Australia, mengajukan banding atas jasa administrasi Pengadilan Banding, investigasi oleh Persemakmuran Ombudsman, dan peninjauan kembali oleh Pengadilan Federal Australia, memberikan pendekatan berbeda untuk pemulihan keluhan tentang tindakan administratif Persemakmuran. Setiap memiliki tempat sendiri dalam skema komprehensif untuk pemulihan keluhan Ini menguatkan bahwa Australia memiliki desain klasifikasi dalam mengontrol sebuah keputusan yang disebut *merit review*. Terdapat kontrol internal (dalam lingkup pemerintahan) dan kontrol eksternal (dalam lingkup peradilan).

#### D. KESIMPULAN

Sejak berlakunya UU No.30 Tahun 2014 mempertegas adanya upaya non judicial dimana Upaya Administratif di Indonesia diupayakan agar seluruh kasus yang berkaitan dengan pemerintahan, harus diupayakan secara administratif terlebih dahulu sebelum naik banding dan mengajukan tuntutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini dapat membuat lembaga atau organ tertentu dapat menyelesaikan permasalahan internal melalui tahapan keberatan administratif dan banding administratif dan tidak perlu melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara. Dari perbandingan yang dilakukan terhadap negara Australia dan Belanda dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif, Indonesia memiliki banyak kesamaan dalam pengaturannya dikarenakan Indonesia banyak mengkodifikasi peraturan yang ada di Belanda. Namun penerapannya di Indonesia mengenai upaya administratif ini baru diterapkan secara tegas setelah UU No. 30 Tahun 2014. Lain halnya dengan Australia yang menggunakan upaya administrasi ini sebagai kontrol internal dan eksternal dalam pembuatan keputusan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara.

Penerapan upaya administrasi di Indonesia harus disertai dengan ketegasan prosedural yang harus dilalui seseorang atau badan hukum yang merasa dirugikan oleh keputusan tata usaha negara sebagai wujud penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Indonesia harusnya bisa menerapkan lebih baik lagi sebagaimana yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dilakukan oleh Belanda. Indonesia juga bisa menerapkan hal baru seperti Australia yang mengedepankan kontrol terhadap suatu keputusan untuk mengurangi sengketa tata usaha negara.

## E. DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I. K. O., & Permadhi, P. L. O. (2020). Problematika Proses Penyelesaian Sengketa Tun Dengan Menggunakan Upaya Administratif Setelah Diberlakukannya Uu No. 30 Tahun 2014. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 2(1), 98-109.
- Azzahrawi, A., Djalil, H., & Idami, Z. (2019). Wewenang Dan Kendala Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Kepegawaian Setelah Upaya Administratif. *Syah Kuala Law Journal*, 3(2), 202-221.
- Ellicott, T.H.R. (1977). Second Reading Speech, Administrative Decisions (Judicial Review) Bill 1977, 28 April 1977.
- Harahap, N. A. (2017). Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Yuridis*, 3(2), 17-32.
- Hartini, S. (2011). Upaya Keberatan Terhadap PNS yang Dijatuhi Hukuman Pemberhentian Tidak Dengan Hormat. *Jurnal Dinamika Hukum*, 11(2), 358-365.
- Hermanto, B., & Sudiarawan, K. A. (2019). Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Pra Pemilihan Kepala Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 325-343.
- Jiwantara, F. A. (2019). Upaya Administratif Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi. *Jatiswara*, 34(2), 131-142.
- Khair, A., Siswanto, S. E., & Saleh, M. (2017). Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Banding Administratif. *Jatiswara*, 31(3), 416-436.
- Marbun, R. (2018). Transformasi Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian. *Jurnal Yuridis*, 4(2), 205-217.
- Marbun, S.F. (2001). *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta ; Liberty.
- Neno, V.Y. (2006). *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung; Citra Aditya Bakti.
- Putrijanti, A. (2015). Kewenangan Serta Obyek Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Masalah-Masalah Hukum*, 44(4), 425-430.
- Setiadi, W. (1994). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, Jakarta; RajaGrafindo Persada.
- Sudrajat, T. (2008). *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sugiharto, H., & Abrianto, B. O. (2018). Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *Arena Hukum*, 11(1), 24-47.
- Susrama, I. N., & Sukma, P. A. P. (2019). Keputusan Fiktif Dalam Upaya Administratif Terhadap Keputusan Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(1), 33-47.
- Susrama, I. N., & Sukma, P. A. P. (2019). Keputusan Fiktif Dalam Upaya Administratif Terhadap Keputusan Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(1), 33-47.

Tjakranegara, R. S. (1992). *Hukum Tata Usaha Negara dan Birokrasi Negara*, Jakarta ; Rineka Cipta.