

**KEDUDUKAN PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA
SEBAGAI PENGADILAN TINGKAT PERTAMA
(Jo Pasal 51 ayat 3 UU 5/1986) PASCA BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

OLEH. IRVAN MAWARDI

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung
E-mail; irvan.mawardi@gmail.com

ABSTRAK

The Political Law of Act Number 30 of 2014 on Government Administration regulates do administrative effort must be taken before sues to administrative court. According to Article 76 paragraph 3 the Administrative Court has the authority to examine and adjudicate state administrative disputes after being taken by the Administrative Efforts. But on the other Act Number 05 of 1986 on Administrative Court concerning Article 48 jo. Article 51 Paragraph (3) also authorizes the High Administrative Court as the first degree court to examine and adjudicate on administrative decision that have been resolved through Administrative Efforts. This article try to analyze First, the pattern of administrative dispute resolution in the Administrative Court after ratification of Act Number 30 of 2014 on Government Administration. Second, the position and authority of the High Administrative Court as the first degree court after ratification of Act Number 30 of 2014 on Government Administration?

Keyword; Administrative Efforts, Administrative Disputes, High Administrative Court

I. PENDAHULUAN

Salah satu indikator perkembangan demokratisasi sebuah bangsa adalah dengan meningkatnya kualitas tata kelola pemerintahan. Demokratisasi yang disertai dengan semakin tumbuhnya kesadaran dan keterbukaan kewargaan (*citizenship*) menuntut juga adanya pengelolaan pemerintahan yang semakin terbuka, efektif dan efisien. Persenyawaan nilai tersebut sesuai dengan karakter dasar demokrasi dan pemerintahan yakni demokrasi menghadirkan sistem bernegara yang menempatkan warga sebagai pemegang kedaulatan yang sesungguhnya dan di sisi lain pemerintahan berusaha memberikan pelayanan terbaik bagi warga. Salah satu desain dan upaya menghadirkan tata kelola pemerintahan yang berkemajuan dan modern adalah adanya sistem pertanggungjawaban yang terbuka dan efisien ketika terjadi persoalan akibat adanya kebijakan atau produk pemerintahan yang merugikan warga. Sistem pertanggung jawaban terbuka dan efisien yang dimaksud adalah adanya penyelesaian persoalan secara cepat dan tidak bertele-tele.



Tata kelola pemerintahan bangsa Indonesia juga berusaha menerapkan dan mengadopsi sistem pertanggungjawaban pemerintahan yang terbuka dan efisiensi sebagai respon atas meningkatnya arus demokratisasi. Dalam beberapa dekade terakhir pengelolaan pemerintahan telah banyak didukung oleh seperangkat perundang-undangan yang dapat membantu dan mendorong terwujudnya sistem pemerintahan yang bersih, akuntabel dan juga partisipatif. Di antara ketentuan perundang-undangan itu antara lain, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang anti korupsi, kolusi dan nepotisme, UU HAM, UU Pelayanan Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik dan yang paling mutakhir adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Kehadiran UU AP melahirkan etos pengelolaan pemerintahan yang lebih maju dan terbuka.

Yang menarik dari UU Administrasi Pemerintahan adalah banyaknya ketentuan yang dapat berfungsi sebagai norma payung (*umbrella act*)⁸¹ dalam setiap penyelesaian persoalan atau sengketa administrasi pemerintahan. Pada kerangka ini UU AP memiliki titik singgung dengan keberadaan lembaga-lembaga penegak hukum yang selama ini berfungsi untuk menegakkan hukum dan keadilan di sektor administrasi pemerintahan, seperti Ombudsman dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagai lembaga yudisial murni dalam penegakan hukum di sektor administrasi pemerintahan, fungsi dan karakter PTUN mengalami banyak perubahan dengan hadirnya UU AP tersebut. Pada satu sisi UU AP dapat didudukkan sebagai undang-undang materil dalam penyelesaian sengketa di PTUN dan UU PTUN di sisi lain sebagai seperangkat hukum formil atau hukum acara sebagai implementasi dari prinsip dasar yang diatur dalam undang-undang materil. Oleh karena itu pada tataran konseptual keberadaan UU AP semestinya ditempatkan sebagai norma materil yang dapat memperkuat visi pada setiap tahapan beracara di PTUN.

Titik singgung UU AP dengan UU PTUN lebih dominan pada sistem pertanggungjawaban pengawasan terhadap tindakan pemerintah dalam rangka mewujudkan perlindungan hukum kepada masyarakat. Esensi perlindungan hukum dalam konteks ini adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman,

⁸¹ Paulus E. Lotulung, *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pengesahan R.U.U Administrasi Pemerintahan*, Makalah disampaikan dalam Ceramah di Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan di Surabaya, tanggal 14 Maret 2009, h.5.



baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁸² Dalam UU AP diatur mekanisme pengawasan kepada pemerintah terkait keputusan atau tindakan yang dikeluarkannya dengan sebuah Upaya Administrasi. Masyarakat terlebih dahulu melakukan Keberatan dan Banding kepada pejabat pemerintahan sebelum mengajukan gugatan ke PTUN dalam sebuah sengketa administrasi. Pola penyelesaian sengketa administrasi dengan model Upaya Administratif tersebut sebenarnya juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (selanjutnya disebut UU 5/1986) menyatakan bahwa tidak setiap keputusan tata usaha negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa tata usaha negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Bunyi selengkap Pasal 48:

“(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”. Kemudian Pengadilan yang berwenang mengadili dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara hasil dari upaya administratif menjadi kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kewenangan tersebut tercantum dalam Pasal 51 ayat 3 UU Nomor 5 Tahun 1986:

“(3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”

Dari ketentuan yang terdapat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung memberikan petunjuk pelaksanaan tentang penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara selanjutnya jika orang atau badan hukum perdata masih belum puas terhadap keputusan dari upaya

⁸² Phillipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987. hlm.29



administratif yang telah diajukan, yaitu: a. Jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara upaya administratif yang tersedia adalah keberatan, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara b. Jika dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan terjadinya sengketa Tata Usaha Negara, upaya administratif yang tersedia adalah banding administratif atau keberatan dan banding administratif, maka penyelesaian selanjutnya adalah dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Konstruksi UU Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat 3 dan SEMA Nomor 2 Tahun 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 Nomor 30 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa administrasi setelah melalui tahapan upaya administratif. Pasal 76 ayat 4 UU AP berbunyi: “(3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan”.⁸³

Kewenangan PTUN dalam menguji dan mengadili sengketa administrasi setelah melalui tahapan upaya administratif juga diperjelas dalam ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Salah satu point dari rumusan SEMA tersebut menerangkan bahwa :

“Perubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP): 1. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara a. Berwenang mengadili perkara berupa gugatan dan permohonan. b. 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). c. Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.”

⁸³ UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat 18 mengatur: 18. Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.



Dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh UU AP 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. Sebelum berlakunya UU AP pola penyelesaian sengketa administrasi yang didahului dengan upaya administrasi maka merujuk pada Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat 3 UU Nomor 5 tahun 1986 menjadi kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikannya. Namun di sisi lain terdapat pandangan khususnya dari kalangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara memandang bahwa kehadiran UU AP Pasal 76 ayat 3 tidak serta menghapus kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam UU Peratun Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat 3, termasuk kewenangan PT TUN dalam menguji sengketa kepegawaian. Di kalangan Hakim TUN terdapat perbedaan pendapat, yaitu tidak dengan sendirinya PT TUN berdasarkan pasal 48 jo 51 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 kehilangan eksistensinya untuk mengadili dan memutus “Perkara BAPEK”, karena pasal tersebut tidak dicabut oleh UU AP⁸⁴.

Berdasarkan diskursus tersebut di atas, tulisan ini mencoba menelaah dan mengurai dua pandangan yang saat ini sedang berkembang di kalangan akademisi maupun praktisi hukum administrasi yaitu tentang kedudukan dan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama dalam menerima, memeriksa dan menyelesaikan sengketa administrasi setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

II. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pola penyelesaian sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama dalam menerima, memeriksa dan menyelesaikan sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 jo Pasal 51 UU Peratun setelah

⁸⁴ Kadar Slamet, CATATAN-CATATAN KECIL KEWENANGAN MENGADILI PERATUN TERHADAP GUGATAN SENGKETA ASN PASCA BERLAKUNYA UU AP DAN PERMA NOMOR 6 TAHUN 2018 (makalah), Disampaikan dalam Diklat Sengketa TUN Dan Sengketa ASN Pasca Berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, yang diselenggarakan atas kerjasama Ditjen Badilmiltun dengan proyek EU-UNDP-Sustain, Bali, 11 Juli 2019. Hlm. 3



disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

III. PEMBAHASAN

1. Pola penyelesaian sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Secara umum cara pandang masyarakat modern dalam menyikapi dan merespon persoalan hukum terbagi menjadi dua yakni memilih jalan litigasi melalui mekanisme pengadilan dan menempuh mekanisme jalur non litigasi dengan musyawarah, mediasi dan perdamaian. Indonesia meskipun secara normative konstitutif merupakan negara yang berlandaskan hukum, namun nilai-nilai luhur yang bersifat filosofis yang melekat dalam karakter keindonesiaan adalah berlandaskan pada prinsip kekeluargaan, musyawarah dan mufakat. Perkembangan hukum modern saat ini khususnya dalam ranah hukum administrasi sedang berupaya memperkuat basis penyelesaian hukum dengan pendekatan yang lebih dialogis dan musyawarah dengan menjadikan penyelesaian jalur litigasi sebagai jalan terakhir.

Perangkat yang mendukung paradigma penyelesaian hukum administrasi berbasis non litigasi ini dimulai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini mengatur model baru dalam penyelesaian sengketa administrasi dalam bentuk Upaya Administratif yakni proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan masyarakat. Dengan metode yang baru ini maka 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. Upaya Administratif tersebut dalam bentuk Keberatan yang ditujukan kepada Pejabat yang menerbitkan Keputusan yang dipersoalkan. Apabila masyarakat tidak puas dengan hasil keberatan tersebut maka dapat ditempuh upaya berikutnya yakni Banding kepada atasan Pejabat yang menerbitkan Keputusan yang dipersoalkan. Jika masyarakat tetap tidak puas dengan hasil Banding maka dapat menempuh upaya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (Pasal 75 dan 76).



Kerangka dan model penyelesaian sengketa administrasi dengan model Upaya Administratif tersebut sebenarnya juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun pengaturan dalam Undang-Undang PTUN tersebut masih bersifat opsional yakni upaya administratif ditempuh terlebih dahulu apabila keputusan yang digugat memiliki perangkat aturan khusus yang menghendaki adanya tahapan keberatan atau banding terlebih dahulu.⁸⁵ Selama ini keputusan yang berbasis sengketa kepegawaian merupakan salah satu jenis sengketa yang telah memiliki mekanisme upaya administratif yakni menempuh banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Namun hadirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengubah kerangka Upaya Administratif tersebut menjadi imperatif, yakni semua jenis keputusan yang hendak digugat ke PTUN harus terlebih dahulu menempuh upaya Keberatan dan Banding di instansi masing-masing. Sifat imperatif penerapan Upaya Administratif tersebut semakin dipertegas dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah menempuh Upaya Administratif. Dalam Perma ini diatur bahwa PTUN berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administrasi.

Kehadiran Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 juga mengakhiri polemik pemaknaan kata “dapat” yang tercantum dalam Pasal 75 UU AP. Sebelum Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 terbit beberapa pendapat memaknai bahwa kata “dapat” tersebut adalah opsional bagi Pencari Keadilan, apakah mau menempuh upaya administratif atau langsung mengajukan gugatan ke PTUN. Pilihan itu tergantung atas tersedia tidaknya norma dan lembaga Upaya Administratif di masing-masing sektor. Namun Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 mempertegas dan mengunci bahwa Peradilan Tata Usaha Negara menerima dan memeriksa sengketa administrasi setelah menempuh upaya administratif.⁸⁶ Upaya Administrasi yang dimaksud sesuai dengan peraturan

⁸⁵ Dalam rumusan lain, Hadjon memberikan pendapatnya bahwa 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. Sebagaimana dikutip di Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), h.317.

⁸⁶ Pasal 2 ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018



dasar yang mengatur upaya administrasi tersebut.⁸⁷ Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan dan/atau tindakan tidak mengatur upaya administratif, pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁸⁸

Adanya perubahan pola penyelesaian sengketa administrasi yang menempatkan Pengadilan sebagai jalan terakhir (*Primum Remedium*) dan menempatkan pejabat pemerintahan sebagai pilar utama dan pertama (*Ultimum Remedium*) dalam merespon gugatan masyarakat dengan sendirinya mendorong sistem pemerintahan untuk berbenah. Pola ini mendorong pejabat pemerintahan dituntut untuk melakukan penguatan dalam berbagai kapasitas. Pertama, dalam perumusan sebuah keputusan atau kebijakan, pejabat pemerintahan hendaknya memperkuat kapasitas perencanaannya baik dari segi yuridis maupun non yuridis. Sebagaimana dalam dalam bagian pendahuluan dikemukakan bahwa sistem pemerintahan dalam negara demokrasi menuntut pertanggungjawaban dan respon pemerintah atas terbitnya sebuah keputusan dan kebijakan. Pertanggung jawaban tidak dibikin berlarut-larut dengan melimpahkan sengketa dan persoalan kepada Pengadilan Administrasi. Selama ini lazim ditemukan sebuah kebijakan atau keputusan cenderung tidak disiapkan secara matang dan professional namun pertanggungjawaban atas hal itu sepenuhnya diserahkan penyelesaiannya ke Pengadilan. Dengan sistem Upaya Administratif maka pertanggungjawaban atas sebuah kebijakan akan diselesaikan terlebih dahulu oleh internal pemerintahan masing-masing. Upaya Administrasi juga dapat dimaknai sebagai bagian dari pengawasan bagi pejabat pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri.⁸⁹

Penguatan kedua adalah kapasitas pejabat pemerintahan dalam menyiapkan instrument Keberatan dan Banding bagi masyarakat yang hendak melakukan upaya administratif atas sebuah kebijakan yang dianggap merugikan mereka. Instrument atau tata cara melakukan Keberatan dan Banding sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan harus segera disiapkan dengan menerbitkan ketentuan yang berlaku di internal masing-masing birokrasi. Hal ini untuk menunjukkan keseriusan dan kesungguhan birokrasi pemerintah dalam menerapkan

⁸⁷ Ibid Pasal 3 ayat 1

⁸⁸ Ibid Pasal 3 ayat 2

⁸⁹ S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h.81



sistem Upaya Administratif sebagai upaya hukum bagi masyarakat mencari keadilan. Keberatan dan banding administrasi merupakan bagian dari upaya hukum terhadap keputusan pemerintahan.⁹⁰ Selain itu untuk menghindari kesan bahwa Upaya Administrasi hanya tahapan formil semata sebelum dilanjutkan ke Pengadilan. Adanya kesiapan instrument tersebut juga untuk menunjukkan bahwa setiap Keputusan atau Kebijakan pemerintah selalu siap dipertanggungjawabkan apabila terdapat pihak-pihak yang mempersoalkannya. Kesiapan itu terlihat dari sistem penyelesaian Keberatan dan Banding yang dituangkan dalam sebuah aturan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintahan.

2. Kedudukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama dalam menerima, memeriksa dan menyelesaikan sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 jo Pasal 51 UU Peratun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Dalam konteks paradigma baru bahwa pejabat pemerintahan sebagai pilar utama dan pertama (*Ultimum Remedium*) dalam menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan sebagaimana diurai dalam rumusan 1 (satu) maka hal tersebut meniscayakan bahwa politik hukum tata kelola pemerintahan saat ini yang akan datang mewajibkan semua intitusi negara, baik dalam bentuk lembaga tinggi negara, departemen, kementerian dan pemerintahan daerah untuk menyiapkan norma dan forum internal dalam penyelesaian Upaya Administratif. Dengan kata lain pengaturan adanya pelaksanaan Upaya Administratif dalam sistem pemerintahan berlaku umum, tidak lagi bersifat spesifik pada sektor-sektor atau bidang pemerintahan tertentu saja. Dalam konteks ini terdapat beberapa frasa dalam Pasal 48 Undang-Undang Peratun yang perlu ditinjau ulang. Pada Pasal 48 ayat 1 dan 2 berbunyi: 1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara **tertentu**, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan;

⁹⁰ Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), h.19



Dalam pandangan ini bahwa kewenangan PT TUN berdasarkan Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat 3 merupakan implementasi asas hukum *lex specialis derogate legi generali*. Penentuan kewenangan PT TUN berdasarkan Ps 48 yo Ps 51 UU Peratun ditentukan oleh ada tidaknya upaya administrasi yang diatur secara khusus dalam peraturan dasarnya. UU Nomor 30 Tahun 2014 merupakan hukum administrasi umum (*general role*).⁹¹ Dengan demikian kewenangan PTUN yang ditentukan dalam Pasal 76 ayat 3 hanyalah untuk menangani sengketa pasca upaya administrasi atas sengketa administrasi yang belum mengatur secara khusus prosedur upaya administrasinya. Pasal 48 UU Peratun merupakan ketentuan yang memberi ruang kompetensi bagi PTTUN untuk menyelesaikan sengketa pasca upaya administrasi atas semua sengketa yang telah menempuh upaya administrasi yang diatur dalam aturan dasarnya secara khusus (aturan dasarnya tidak menggunakan Pasal 75 sd. 78 UU AP).⁹²

Terkait dengan klausa bahwa “diatur dalam aturan dasar secara khusus” yang memberi kewenangan kepada PTTUN sebagaimana pandangan Arifin Marpaung tersebut, pada perkembangan selanjutnya disahkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Dalam Pasal 3 ayat 1 Perma Nomor 6 Tahun 2018 ini diatur bahwa: Pengadilan dalam memeriksa, memutus, menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut. Pasal 3 ayat 1 ini kemudian dianggap mempertegas eksistensi kewenangan PT TUN sebagaimana konstruksi Pasal 48 juncto Pasal 51 dan dianggap menganulir pengaturan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 yang secara implisit menghapus kewenangan PT TUN dalam menguji Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi .

Pertanyaan reflektif yang penting diajukan terhadap Pasal 48 ayat 1 tersebut apakah kata “tertentu” masih cukup relevan dan aktual di tengah adanya paradigma

⁹¹ Philipus M. Hadjon, (R)UU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administratif Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara, Makalah Disampaikan Dalam rangka HUT Peratun XVIII, Tanggal 13-15 Maret 2009 di Surabaya, h. 6

⁹² Arifin Marpaung, TINJAUAN ATAS PERMA NO. 6 TH 2018 DALAM PEMERIKSAAN SENGGKETA TUN termasuk sengketa ASN (makalah), Disampaikan dalam Diklat Sengketa TUN Dan Sengketa ASN Pasca Berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, yang diselenggarakan atas kerjasama Ditjen Badilmiltun dengan proyek EU-UNDP-Sustain, Bali, 11 Juli 2019. Hlm. 14



baru bahwa semua (*general*) penyelesaian sengketa administrasi harus diselesaikan terlebih dahulu di internal pemerintahan dengan Upaya Administratif? Menurut penulis kata “tertentu” tersebut menunjukkan bahwa paradigma yang dimaksud adalah penyelesaian sengketa administrasi harus diselesaikan terlebih dahulu di internal pemerintahan pada sektor-sektor tertentu saja (*specialist*).⁹³ Namun pasca pengesahan UU AP, praktik Upaya Administratif sebagaimana di sektor Perpajakan, Kepegawaian dan Perburuhan tidak lagi menjadi tertentu dan khusus karena UU AP mendorong semua sektor pemerintahan menggunakan Upaya Administrasi sebagai (*Ultimum Remedium*) ketika terjadi sengketa. Dengan pemaknaan baru tentang Pasal 48 ayat 1 bahwa sifat “ketertentuan” sengketa administrasi telah berakhir maka konteks tersebut berpengaruh langsung dengan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk menerima, memeriksa dan mengadili sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 48⁹⁴.

Rekonstruksi makna Pasal 51 ayat 3

Konstruksi Pasal 51 ayat 3 tentang kewenangan PT TUN adalah Apabila ada sengketa administrasi di mana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif. Pengadilan baru berwenang memeriksa dan menguji sengketa tersebut setelah melalui upaya administratif dan Pengadilan yang diberi kewenangan untuk itu adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Namun norma pemberian kewenangan (*bevoegdheidsverlenende normen*) kepada PT TUN tersebut sifatnya tidak mandiri, yakni terikat oleh kondisi tertentu yaitu apabila sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif. Dengan adanya paradigma baru bahwa Upaya Administrasi merupakan sebuah keharusan maka beberapa rumusan yang dapat

⁹³ Pemaknaan ini dipertegas dalam Penjelasan Pasal 48 UU Peratun tersebut dengan penyebutan beberapa kasus tertentu yang sengketa administrasinya harus melalui Upaya Administratif terlebih dahulu seperti Keputusan Majelis Pertimbangan Pajak berdasarkan Ketentuan-ketentuan dalam Staatsblad 1912 Nr 29 (Regeling van het beroep in belastings zaken) jo Undang- undang No. 5 Tahun 1959 tentang perubahan “Regeling van het beroep in belastings zaken”. Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat berdasarkan Undang-undang Nomo r22Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta.

⁹⁴ Pasal 51 ayat 3 UU Peratun: “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.”



diajukan dalam konteks merekonstruksi kedudukan PT TUN sebagaimana Pasal 51 ayat 3 tersebut.

Rumusan pertama, bahwa kedudukan dan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha semakin kuat dan luas. Rumusan ini mempertegas dan mengukuhkan Pasal 48 ayat 1 dan 2 juncto Pasal 51 ayat 3 yakni menempatkan bahwa setiap sengketa yang dalam aturan dasarnya mengatur upaya administrasi maka menjadi kewenangan PT TUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Meskipun dalam perkembangannya semua sektor dan insitusi pemerintahan telah dan akan menerapkan Upaya Administrasi maka pengujian pasca proses tersebut tetap kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Arifin Marpaung menjelaskan perbedaan Pasal 48 UU PTUN dengan Pasal 76 UU AP sebagai berikut:

“Pasal 48 (1) UU Peratun memberi ruang kompetensi ke PT TUN untuk memeriksa sengketa administrasi pasca upaya administrasi terhadap seluruh sengketa yang penyelesaian upaya administrasinya berdasarkan aturan khusus (aturan dasar tertentu). Kompetensi PT TUN ditentukan dalam Ps 51 (3) UU Peratun), sedangkan Pasal 76 UU AP memberi kompetensi PTUN menyelesaikan sengketa administrasi pasca upaya administrasi hanya terhadap sengketa administrasi yang penyelesaian upaya administrasinya dilakukan berdasarkan Pasal 75 sd 78 UU AP.”⁹⁵

Rumusan ini diperkuat oleh perpaduan konstruksi hukum Pasal 48 ayat 1 dan UU Peratun dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Dalam Pasal 3 ayat 1 Perma Nomor 6 Tahun 2018 ini diatur bahwa: Pengadilan dalam memeriksa, memutus, menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut. Pasal 3 ayat 1 ini dikaitkan dan menjadi legitimasi memperkuat Pasal 48 ayat 1. Frasa Pasal 48 ayat 1 “berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu” memiliki semangat dan kesenyawaan yang sama dengan frasa Pasal 3 ayat 1 dalam Perma 06/18 :“sengketa administrasi pemerintahan menggunakan peraturan dasar yang mengatur upaya administratif tersebut”.

Salah satu lompatan dan perubahan besar yang terjadi berdasarkan rumusan ini adalah beberapa waktu ke depan volume perkara yang ditangani Pengadilan Tinggi

⁹⁵ Arifin Marpaung, Op. Cit. Hlm.17



Tata Usaha Negara semakin banyak seiring makin banyaknya institusi Pemerintahan yang menerapkan Upaya Administrasi dalam sengketa administrasi di masing-masing sektor. Artinya kedudukan dan kewenangan PT TUN makin besar dan luas karena sifat “tertentu” dalam Pasal 48 ayat 1 sudah berlaku untuk “semua” sektor.

Namun rumusan atau pendapat yang menunjuk penguatan kedudukan PT TUN dengan mengkonstruksi Pasal 48 UU 5/1986 dengan Pasal 3 ayat Perma 6/2018 memiliki kelemahan argumentasi hukum. Pertama, kehadiran Perma Nomor 6 Tahun 2018 bertujuan untuk mengatur proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara terkait implementasi upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 75 – Pasal 78 UU AP. Dengan tujuan tersebut maka pencantuman nama Pengadilan di Perma 06/2018 menyesuaikan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 76 ayat 4 UU AP.⁹⁶ Dengan demikian ketentuan-ketentuan yang dalam Perma 06/2018 semuanya terkait dengan kewenangan dan hukum acara di Pengadilan Tata Usaha Negara bukan di Pengadilan lain termasuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Termasuk tahapan pengujian pasca Upaya Administratif sebagaimana diatur dalam peraturan dasarnya (juncto Pasal 3 ayat 1), maka logika hukumnya pengujian tersebut menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kedua, dalam pandangan Penulis, tidak ada makna yang tersurat dan tersirat dalam Pasal 3 ayat 1 Perma 06/2018 bahwa sengketa administrasi yang telah selesai menempuh upaya administratif –sebagaimana diatur dalam peraturan dasarnya– selanjutnya dapat diuji di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Kalaupun terdapat pemaknaan seperti itu- bahwa diuji di PT TUN- maka berpotensi terjadi kontradiksi hukum mengingat Pasal 76 ayat 3 menyebut bahwa apabila masyarakat telah menempuh Upaya Administratif berupa Keberatan dan Banding maka dapat mengajukan ke PTUN. Sementara Perma 06/2018 harus dimaknai sebagai implementasi UU AP termasuk pelaksanaan Pasal 76 ayat 3. Ketiga, tidak ada satupun Pasal dalam Perma 06/2018 yang menegaskan atau menganulir substansi dari Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan khususnya huruf c yang berbunyi ; “Keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.” Apabila

⁹⁶ Ketentuan dalam Pasal 1 ayat 8 Perma 06/2018: Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara



menggunakan penalaran hukum berbasis struktur norma maka point c dari SEMA 04/2016 sesungguhnya tidak ada yang kontradiksi dengan materi Perma 06/2018 khususnya Pasal 3 ayat 1. Justru kedua norma tersebut saling melengkapi. Dengan demikian menurut Penulis tidak ada basis argumentasi hukum yang cukup kuat untuk memberi legitimasi bahwa keberadaan Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat UU 5/1986 semakin kuat dan luas dengan adanya Pasal 3 ayat 1 Perma 6/2018.

Mengembalikan khittah PT TUN

Rumusan kedua, kedudukan dan kewenangan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama semakin berkurang. Ada beberapa argumentasi yang mendukung terhadap rumusan ini. Pertama, dalam konteks norma perundang-undangan, sifat “ketertentuan” terhadap adanya sengketa administrasi yang memerlukan Upaya Administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat 1 menjadi berakhir dan berubah menjadi sifat “keumuman” akibat adanya perintah imperatif dalam Pasal 75 UU AP untuk menempuh jalur Upaya Administrasi dalam setiap sengketa administrasi. Selanjutnya menurut Pasal 76 ayat 3 apabila masyarakat tidak puas dengan hasil Upaya Administratif (Keberatan dan Banding) maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan mengkonstruksi Pasal 75 sebagai norma umum imperatif dalam penerapan Upaya Administratif dan Pasal 76 ayat 3 sebagai penunjuk Pengadilan yang berwenang mengadili maka eksistensi Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat UU 5/1986 berpotensi menjadi tidak fungsional lagi. Ketika kekhususan sebagaimana dalam Pasal 48 ayat 1 berakhir, maka secara mutatis mutandis kewenangan PT TUN (jo Pasal 51 ayat 3) untuk menguji akibat adanya kekhususan itu juga secara berangsur akan berkurang seiring makin banyaknya sengketa administrasi yang menempuh Upaya Administrasi berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan.

Kedua, secara konseptual hierarki pengujian yang berbasis atribusi vertikal, penempatan Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat pertama dan bukan sebagai peradilan banding merupakan praktik yang tidak lazim dan berpotensi menghilangkan satu kesempatan bagi masyarakat dalam menguji sengketa, yakni pengujian di pengadilan tingkat pertama. Jadi *justicibelen* kehilangan satu kesempatan dalam mencari kebenaran dan keadilan menurut hukum atau terlepas satu perlindungan hukum untuknya.⁹⁷ Di sisi lain pola penempatan PT TUN sebagai tingkat pertama bisa

⁹⁷ Sjachran Basah, Menelaah liku-liku Rancangan Undang-Undang No.- tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung. Alumni. 1992 (Cetakan Kedua) . Hlm. 62



saja dalam rangka memenuhi asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan. Faktor kecepatan dan kesederhanaan beracara nampaknya yang menjadi pertimbangan kuat perumus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dalam memberi kewenangan PT TUN dalam menguji dan menyelesaikan sengketa administrasi pasca upaya administrasi. Pertimbangan tersebut tergambar dalam beberapa pendapat Pemerintah dan Fraksi-Fraksi Partai Politik dalam pandangan mereka terhadap RUU tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam keterangan Pemerintah di hadapan sidang paripurna DPR-RI mengenai RUU-PTUN yang disampaikan oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh pada tanggal 29 April 1986 khususnya yang terkait dengan kewenangan PT TUN;” Pengadilan dalam lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara yang diberi wewenang untuk mengadili sengketa tata usaha negara yang telah melalui upaya administratif tersebut adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat pertama, dan terhadap putusannya dapat dimohonkan kasasi (vide Pasal 51 ayat (3) dan (4). Prosedur ini ditempuh untuk mempercepat proses penyelesaian, sehingga dapat tercapai kepastian hukum”.⁹⁸

Selanjutnya pada tanggal 20 Mei 1986, dalam jawaban Pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya merespon tanggapan Fraksi Karya, “.....Menurut hemat kami tidak tepat apabila dikatakan bahwa prosedur demikian itu akan menyebabkan lamanya proses berperkara bagi pencari keadilan. Sebab menurut Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3) Rancangan Undang-Undang jelas disebutkan di situ bahwa setelah dilewati prosedur upaya administratif yang bersangkutan, barulah Pengadilan berwenang mengadili sengketa Tata Usaha Negara tersebut.....”jadi gugatan diajukan langsung ke Pengadilan tinggi tata usaha negara , sehingga lamanya prosedur berperkara justru menjadi lebih singkat dan lebih pendek karena tidak perlu lagi melalui Peradilan Tata Usaha Negara tingkat pertama...”⁹⁹. Selanjutnya merespon pandangan Fraksi PDI, Pemerintah menyampaikan bahwa;...” Prosedur demikian itu justru mempersingkat proses perkara, sebab tidak diharuskan untuk mengajukan gugatan dengan memulai lagi dari bawah yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama..”.¹⁰⁰ Menurut Penulis

⁹⁸ SF. Marbun, Op.Cit. Hlm. 440

⁹⁹ Ibid hlm. 455

¹⁰⁰ Ibid, hlm. 464



semangat Pemerintah dalam materi RUU PTUN khususnya terkait kewenangan PT TUN dalam konteks Upaya Administratif adalah lebih pada mendorong penyelesaian peradilan yang cepat dan sederhana. Perdebatan Pemerintah dan DPR ketika itu tidak memunculkan pertimbangan soal filosofi dan teoritis tentang alasan mendudukkan PT TUN menjadi pengadilan tingkat pertama.

Namun menurut Sjahran Basah, untuk menegakkan kebenaran dan keadilan menurut hukum tidak mungkin dapat diperoleh dengan cepat, karena memerlukan waktu dan pengorbanan yang tidak sedikit.¹⁰¹ Oleh karena itu menurutnya sebaiknya Pengadilan administrasi tetap konsisten dengan Pengadilan-Pengadilan tinggi lainnya (bandingkan dengan Pasal 6 butir b Undang-Undang No.2 tahun 1986) untuk tetap berfungsi tunggal, yaitu sebagai peradilan banding.¹⁰² Salah satu fungsi utama dari Pengadilan Tinggi adalah memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di tingkat banding.¹⁰³ Sehingga menurut Penulis penempatan PT TUN sebagai tingkat pertama dalam pengujian pasca Upaya Administratif memiliki kelemahan dalam sisi penguatan terhadap substansi pengujian untuk memperoleh kebenaran dan keadilan namun memiliki nilai positif apabila ditinjau dari pemenuhan akses keadilan yang cepat dan sederhana.

Penulis sependapat dengan Sjahran Basah bahwa isu penting dari kedudukan PT TUN sebagai tingkat pertama dalam konteks pengujian pasca upaya administratif bukan pada efisiensi dan kecepatan penyelesaian perkara namun lebih utama adalah adanya pengujian hukum yang lebih berkualitas dan independen terhadap keputusan yang dipersoalkan. Konteks kualitas dan independensi pengujian menjadi pertimbangan pokok karena Upaya Administrasi di internal pemerintahan memiliki kelemahan terhadap dua faktor tersebut. Hal itu dapat dipahami mengingat karakter dasar dari Upaya Administrasi yang dilakukan di internal pemerintahan adalah bukan model pengujian peradilan administrasi murni.¹⁰⁴ Menurut Sjachran Basah, salah satu

¹⁰¹ Sjahran Basah, Lika Liku.. Ibid

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Pandangan lain tentang dijadikannya Pengadilan Tingkat Banding menjadi Pengadilan tingkat pertama, SF Marbun menyebut..” Hal ini merupakan pengecualian dan bahkan penyimpangan dari ketentuan Pasal 6 butir b UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (yang berbunyi: “ Pengadilan Tinggi merupakan Pengadilan tingkat Banding’)..selengkapnya lihat SF Marbun, Peradilan Administrasi..Op. Cit. hlm. 96

¹⁰⁴ Rochmat Soemitro memberikan ciri-ciri upaya administratif a. Yang memutus perkara dalam beroep adalah instansi yang hierarki lebih tinggi atau instansi lain daripada yang mengeluarkan keputusan administrasi negara. adalah : b. Tidak saja meneliti doelmatigheid, tetapi berwenang juga meneliti rechtsmatigheidnya. c. Dapat mengganti, merubah, atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama. d. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan



ciri menonjol dari Upaya Administratif adalah badan yang memutus ada di bawah pengaruh badan lain walaupun merupakan badan di luar hirarkhi.¹⁰⁵ Ciri ini berpotensi melahirkan ketidakmandirian atau adanya intervensi dalam pengujian Upaya Administratif.

Berdasarkan pendekatan teori tersebut maka Penulis berpandangan bahwa sebaiknya Pengadilan Tata Usaha Negara- sebagai peradilan yang merdeka dan bebas intervensi - yang terlebih dahulu menguji dengan basis *rechtmatigheid* terhadap hasil upaya administrasinya yang dilakukan oleh internal pemerintahan. Apabila para pihak tidak puas dengan putusan PTUN kemudian dapat mengajukan upaya banding ke PT TUN. Sehingga dengan sistem seperti ini PT TUN kembali ke khittahnya yaitu sebagai Pengadilan banding yang berwenang memeriksa dan menguji kembali putusan pengadilan tingkat pertama. Dengan pola atribut vertical tersebut pencari keadilan dapat memperoleh putusan dari hasil pengujian yang obyektif dan berkualitas.

Namun penulis juga berpandangan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara masih dapat berfungsi dan berkedudukan sebagai pengadilan tingkat pertama sepanjang dalam sebuah ketentuan perundang-undangan secara spesifik dan langsung menyebutkan kewenangan PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama dalam sebuah sengketa administrasi. Misalnya dalam Undang-Undang Nomor 10 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang secara atributif memberi kewenangan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara pemilihan kepala daerah (pilkada) pada tingkat pertama. Contoh lainnya, UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang PNBPN sebagaimana diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBPN jo. PP Nomor 30 Tahun 2010 tentang Pengajuan Dan Penyelesaian Keberatan Atas Penetapan PNBPN secara khusus telah mengatur kewenangan mengadili atas Penetapan Keberatan Jumlah PNBPN Yang Terutang ada kepada PT TUN . Namun apabila aturan dasar dalam sebuah sengketa administrasi tidak memberikan kewenangan secara atributif kepada PT TUN untuk mengujinya pada tingkat pertama, maka berdasarkan UU AP secara umum (general) tetap menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya. Artinya kedudukan PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama tidak ada kaitannya dengan Upaya Administrasi yang diatur dalam UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan, dikutip dalam Rochmat Soemitro, Naskah Singkat tentang Peradilan Administrasi di Indonesia, Paper, BPHN-Binacipta, Bandung, 1977, hal.255-256

¹⁰⁵ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, 1985, hal.64



III. KESIMPULAN

1. Penyelesaian sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan harus melalui Upaya Administrasi terlebih dahulu di masing-masing lembaga atau jabatan pemerintahan;
2. Konsekuensi penerapan Upaya Administratif yang diterapkan oleh UU AP adalah masing-masing lembaga atau jabatan pemerintahan menyiapkan norma khusus dan instrument Upaya Administratif karena implementasi Upaya Administratif telah menjadi kebijakan umum (*general policy*).
3. Kedudukan dan kewenangan PT TUN sebagai pengadilan tingkat pertama sebagaimana dalam Pasal 48 juncto Pasal 51 ayat 3 akan semakin berkurang apabila pengujian sengketa administratif setelah upaya administrasi mendasarkan pada UU Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 76 ayat 3 juncto Perma Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 3 ayat 1 dan 2 juncto yang secara atributif memberikan kewenangan kepada PTUN. Dalam hal ini kedudukan PT TUN kembali pada kewenangan hakikinya, yaitu sebagai Pengadilan tingkat banding.
4. Kewenangan PT TUN untuk menguji sengketa administrasi sebagai pengadilan tingkat pertama masih relevan sepanjang kewenangan tersebut diatur atau diberikan secara langsung oleh Undang-Undang sesuai dengan sektor atau bidang tertentu di luar konteks sengketa administrasi berbasis Upaya Administratif.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Paulus Effendie Lotulung, 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,;

Philipus M. Hadjon, et.al., 2002. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press;

_____, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya:

S.F.Marbun, 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty;

Sjachran Basah, 1992. *Menelaah liku-liku Rancangan Undang-Undang No.-tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung. Alumni. (Cetakan Kedua);

_____, 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung. Alumni

Makalah

Arifin Marpaung, *Tinjauan atas Perma No. 6 th 2018 dalam Pemeriksaan Sengketa TUN termasuk sengketa ASN* (makalah), Disampaikan dalam Diklat



Sengketa TUN Dan Sengketa ASN Pasca Berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, yang diselenggarakan atas kerjasama Ditjen Badilmiltun dengan proyek EU-UNDP-Sustain, Bali, 11 Juli 2019;

Kadar Slamet, Catatan-Catatan Kecil Kewenangan Mengadili Peratun Terhadap Gugatan Sengketa Asn Pasca Berlakunya UU AP Dan Perma Nomor 6 Tahun 2018 (makalah), Disampaikan dalam Diklat Sengketa TUN dan Sengketa ASN Pasca Berlakunya Perma Nomor 6 Tahun 2018, yang diselenggarakan atas kerjasama Ditjen Badilmiltun dengan proyek EU-UNDP-Sustain, Bali, 11 Juli 2019;

Paulus E. Lotulung, *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pengesahan R.U.U Administrasi Pemerintahan*, Makalah disampaikan dalam Ceramah di Pembekalan Lanjutan Teknis Peradilan di Surabaya;

Philipus M. Hadjon, *(R)Uu Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules Of Administratif Law) Dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Makalah Disampaikan Dalam rangka HUT Peratun XVIII, Tanggal 13-15 Maret 2009;

Rochmat Soemitro, *Naskah Singkat Tentang Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Paper, BPHN-Binacipta, Bandung. 1977

