



PROPORTIONALITY OF ADMINISTRATIVE EFFORT IN STATE ADMINISTRATIVE DISPUTES

PROPORSIONALITAS UPAYA ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Winda Sari

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

E-mail: windasari.ipa.kh@gmail.com

ARTICLE INFO

Correspondent

Winda Sari

windasari.ipa.kh@gmail.com

Key words:

Administrative Dispute;
State Administrative
Dispute; Projection of
Proportionality
Harmonization

Website:

<https://idm.or.id/JSER/index.php/JSER>

Page: 758 - 773

ABSTRACT

This article examines two main issues. First, regarding the chaotic arrangement of administrative efforts in Indonesia in state administrative disputes (TUN). Second, the projection of proportionality of administrative efforts in Indonesia. The research method used is doctrinal, with a conceptual approach and state comparison. The results show that the chaotic regulation of administrative remedies is due to the absence of a uniform interpretation of the position of administrative remedies as a step in resolving state administrative disputes. At least four rules each show different interpretations of each other, namely the PTUN Law (depending on the basic regulation authorizing administrative remedies); AP Law (optional); CK Law (does not regulate the position); Perma 6/2018 (requires). Thus, the impact that arises is legal uncertainty, therefore looking at the implementation in the Netherlands which projects administrative efforts as a step that looks at the settlement in terms of legal and factual conditions and Thailand as a mature and firm country in resolving state administrative disputes can be used as evaluation material for Indonesia. In this case, the projection is through regulatory harmonization that establishes administrative efforts as a mandatory step before going to court with the implications of strengthening relations between the government and the community; a decrease in the number of lawsuits in court; and a more transparent and accountable performance of government responsibility in the formation of future policies.

Copyright © 2025 JSER. All rights reserved.

INFO ARTIKEL

Koresponden

Winda Sari

windasari.ipa.kh@gmail.com

Kata kunci:

Sengkarut Upaya
Administrasi; Sengketa
Tata Usaha Negara;
Proyeksi Proporsionalitas
Harmonisasi

Website:

<https://idm.or.id/JSER/index.php/JSER>

Hal: 758 - 773

ABSTRAK

Penelitian ini membahas dua permasalahan pokok. Pertama, perihal sengkarut pengaturan upaya administrasi di Indonesia dalam sengketa tata usaha negara (TUN). Kedua, proyeksi proporsionalitas upaya administrasi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah doktrinal, dengan pendekatan konseptual dan perbandingan negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sengkarut pengaturan upaya administratif dikarenakan ketiadaan penafsiran yang seragam terhadap kedudukan upaya administratif sebagai langkah penyelesaian sengketa TUN. Setidaknya empat aturan masing-masing menunjukkan penafsiran berbeda satu sama lain yakni UU PTUN (tergantung pengaturan dasar memberi kewenangan upaya administratif); UU AP (opsional); UU CK (tidak mengatur kedudukan); Perma 6/2018 (mewajibkan). Dengan demikian dampak yang timbul adalah ketidakpastian hukum, oleh karena itu melihat implementasi di negara Belanda yang memproyeksikan upaya administrasi sebagai langkah yang melihat penyelesaian dari segi hukum dan kondisi faktual dan Thailand sebagai negara yang matang dan tegas dalam penyelesaian sengketa TUN dapat dijadikan bahan evaluasi untuk Indonesia. Dalam hal ini, proyeksi melalui harmonisasi pengaturan yang menetapkan upaya administrasi sebagai langkah wajib sebelum menempuh ranah pengadilan dengan implikasi penguatan relasi pemerintah dan masyarakat; penurunan jumlah gugatan di pengadilan; dan kinerja tanggung jawab pemerintah yang semakin transparan dan akuntabel dalam pembentukan kebijakan kedepannya.

Copyright © 2025 JSER. All rights reserved.

PENDAHULUAN

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara di Indonesia secara proporsional dapat dijadikan sebagai langkah awal dan fundamental guna melindungi hak seseorang terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkonstruksikan harmonisasi pengaturan upaya administrasi serta penetapan standar norma. *Thesis statement* tersebut berangkat dari pandangan Friedrich Julius Stahl yang menguraikan secara urut terhadap unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) kedalam empat poin, yakni negara hukum terdiri atas unsur:¹

1. pengakuan terhadap hak asasi manusia (HAM);
2. adanya sistem *check and balances* yang tergambar dari adanya pemisahan dan pembatasan terhadap kekuasaan;
3. segala tindakan Pemerintah didasarkan pada hukum atau aturan yang berlaku; serta
4. adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri.

Hal menarik dari unsur negara hukum ini (sebagaimana diadopsi oleh Indonesia) terlihat pada hadirnya peradilan administrasi itu sendiri. Salah satu sarana pemenuhan

¹ Mahmud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 24.

HAM melalui peran dan kontrol *judicial* terhadap tindakan pemerintah dijewantahkan melalui fungsi peradilan administrasi atau akrab dikenal peradilan tata usaha negara (selanjutnya disebut PTUN).²

Adanya kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal mengeluarkan kebijakan, tidak menutup kemungkinan melahirkan sebuah benturan kepentingan (*conflict of interest*). Benturan inilah yang berimplikasi pada lahirnya sengketa tata usaha negara (disebut sengketa TUN). Berdasarkan potensi tersebut, maka dibentuklah PTUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN (selanjutnya disebut UU PTUN)³ yang disahkan oleh Presiden tepat 29 Desember 1986.⁴ Untuk menyelesaikan sengketa TUN yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam UU PTUN disebutkan dapat ditempuh melalui dua cara, dalam hal ini dengan:⁵ upaya administrasi (Vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3); atau melalui langkah pengajuan sebuah gugatan (Vide pasal 1 angka 5 jo pasal 53).

Obyek sengketa TUN adalah KTUN berupa suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, final, serta yang menimbulkan akibat hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata,⁶ dan KTUN yang fiktif negatif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UU PTUN.⁷ Tidak berhenti pada fokus ketentuan UU PTUN, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menunjukkan variasi dalam kajian hukum materiil dalam sistem PTUN.

Hukum materiil sistem PTUN yang dimaksudkan UU AP adalah kompetensi PTUN berupa tugas untuk menilai unsur penyalahgunaan wewenang (dimuat dalam Pasal 21 UU AP) dan memeriksa permohonan keputusan fiktif positif (Pasal 53 UU AP), serta kompetensi PTUN terhadap keputusan pejabat atau badan pemerintahan hasil upaya administratif sebagaimana diatur Pasal 76 ayat (3) UU AP.⁸

Antara UU PTUN dan UU AP, secara terang mengatur perihal upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN. Namun, yang menjadi problematika ialah kedua aturan ini menunjukkan penafsiran yang berbeda satu sama lain terhadap penggunaan ataupun kedudukan dari upaya administrasi itu sendiri. Pasal 48 UU PTUN mengatur upaya administratif dengan penafsiran bahwa tidak semua sengketa TUN (sengketa administrasi pemerintahan) wajib diselesaikan terlebih dahulu dalam internal pemerintahan atau melalui upaya administratif. Penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan baru dilakukan di dalam internal pemerintahan apabila peraturan

² S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 184.

³ Sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, dan perubahan berikutnya dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (selanjutnya disebut UU PTUN)

⁴ Budi Sastra Panjaitan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Medan: CV Manhaji dengan Fakultas Syariah UIN-SU, 2016), hlm. 2.

⁵ Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntutan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999), hlm.5.

⁶ Lihat Pasal 1 angka 9 UU PTUN.

⁷ Lihat Pasal 3 UU PTUN.

⁸ Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, No. 1 (2016), hlm. 141.

perundang-undangan memberi kewenangan kepada Badan atau Pejabat TUN untuk menyelesaikan sendiri sengketa administrasi pemerintahan. Sebaliknya, apabila peraturan perundang-undangan tidak memberikan wewenang tersebut kepada Pejabat Pemerintahan maka Pejabat Pemerintahan tidaklah berwenang melaksanakan penyelesaian sengketa melalui upaya administratif.⁹ Artinya, upaya administrasi diposisikan sebagai langkah yang sifatnya opsional belaka. Namun, tumpang tindih penafsiran nyatanya terjadi didalam ketentuan pasal yang sama pada UU PTUN. Pasal 48 ayat (1) memberikan keopsionalan, tetapi ayat (2) lantas mewajibkan upaya administrasi dilalui terlebih dahulu barulah pengadilan berhak untuk memproses gugatan sengketa TUN yang masuk.

Sistem PTUN di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU PTUN terdapat adanya dua jalur berperkaranya di muka PTUN. Bagi KTUN yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada PTUN sebagai peradilan tingkat pertama. Sedangkan bagi KTUN yang tersedia adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (disingkat PTTUN).¹⁰

Berbeda dengan UU PTUN yang mendudukkan upaya administratif sebagai langkah yang menggambarkan gradasi antara opsional dan wajib, UU AP justru mengatur upaya administratif sebagai langkah yang ditafsirkan dengan gradasi antara wajib atau sebatas pada keinginan/pilihan individu sebelum menempuh jalur judicial. Ketentuan ini dapat dilihat pada Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UU AP yang mengatur upaya administratif. Namun secara khusus, kewajiban upaya administratif dapat dilihat dalam Pasal 75 ayat (1)¹¹ dan Pasal 76 ayat (3) UU AP¹². Dalam hal masyarakat merasa dirugikan dengan keluarnya KTUN, maka ia “dapat” mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau pejabat yang menetapkan keputusan tersebut. Apabila tidak memperoleh penyelesaian dari upaya administratif, barulah langkah judicial dengan gugatan pada pengadilan dapat ditempuh. Frasa “dapat” inilah yang kemudian menimbulkan gradasi penafsiran.

Selain aturan yang tertuang dalam UU, Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan. Perma ini lahir pada tanggal 4 Desember 2018 sebagai ketentuan penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan di Pengadilan setelah menempuh upaya administratif. Perma ini memberi kewajiban dalam menempuh upaya administratif (*conditio sine qua non*) termasuk tindakan faktual (*feitelijke handelingen*), apabila gugatan tersebut tetap diajukan. Terhadap objek gugatan berupa KTUN yang terbit sebelum lahirnya Perma Nomor 6 Tahun 2018, tidak

⁹ Hal ini dapat dilihat dari bunyi Pasal 48 yang 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.

¹⁰ Hari Sugiharto, *Upaya Administratif Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2009), hlm. i.

¹¹ Bahwa: “Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”

¹² Bahwa: “Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.”

perlu menempuh upaya administratif namun, dapat langsung mengajukan gugatan ke PTUN.

Perkembangan paradigma ini bermuara pada disharmonisasi aturan penggunaan upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa TUN. Padahal dalam pembentukan suatu peraturan dibutuhkan harmonisasi dan sinkronisasi. Hal ini guna mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.¹³

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 melakukan evaluasi terhadap pengaturan yang sengkaret tersebut.¹⁴ Bahkan, dalam prakteknya upaya administratif kerap dijadikan sebagai langkah formalitas semata untuk menuju jalur judisial (dibawa ke PTUN).¹⁵ Guna mencapai kepastian hukum dan nilai keadilan terhadap lahirnya sengketa TUN, maka menarik untuk selanjutnya dilakukan penelitian perihal sengkaret yang ditimbulkan kondisi tersebut. Termasuk, upaya penyelerasan standar norma terhadapnya.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, maka dapat ditarik dua rumusan masalah yaitu: 1. Bagaimana sengkaret pengaturan upaya administrasi di Indonesia? 2. Bagaimana proporsionalitas pelaksanaan upaya administrasi dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara?

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini bersifat doktrinal dengan sifat keilmuannya yang *sui generis*. Penelitian hukum dengan tipe normatif berbasis deskripsi analisis sebagai hasil kepustakaan.¹⁶ Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan perbandingan negara. Konsep yang dimaksudkan adalah pengaturan dan penafsiran upaya administrasi dari berbagai landasan hukum di Indonesia. Untuk mencapai analisis yang komprehensif guna memberi proyeksi idela terhadap implementasi upaya administrasi di Indonesia maka, dilakukan perbandingan negara terhadap Belanda dan Thailand.

HASIL DAN PEMBAHASAN

KTUN atau sering pula disebut keputusan administrasi pemerintahan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/pejabat pemerintahan dalam tataran penyelenggaraan negara. Istilah KTUN pertama kali diperkenalkan oleh Otto Meyer dengan istilah *verwaltungsakt*, kemudian di Belanda istilah ini diperkenalkan dengan

¹³ Inche Sayuna, "Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris", Tesis Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016, hlm. 17.

¹⁴ Irvan Mawardi, "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," *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (2019), hlm. 62.

¹⁵ Mardi Candra, Ismail, dan Fally Avriantara, "Mengoptimalkan Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara," *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum* 2, No. 4 (2023), hlm. 403.

¹⁶ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penelitian Artikel*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020), hlm. 42.

nama *beschikking* oleh Van Vollenhoven dan Van der Vot.¹⁷ Suatu KTUN dapat dijadikan sebagai obyek sengketa TUN apabila memenuhi unsur sebagai berikut:¹⁸

1. suatu penetapan tertulis;
2. dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
3. berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sebagaimana yang disebutkan oleh Maria Farida dan Jimly Asshiddiqie bahwa *beschikking* sebagai KTUN dilihat dari sifatnya ialah individual, konkret dan final.¹⁹ Seorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas atau merasa haknya tercederai terhadap suatu KTUN maka pihak tersebut dapat mengajukan upaya administratif sebagai suatu prosedur penyelesaian.²⁰ Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yakni: *pertama*, keberatan penyelesaian sengketa TUN yang dilakukan sendiri oleh Badan/ Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN; *kedua*, banding administratif berupa penyelesaian sengketa TUN yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN, yang berwenang memeriksa ulang KTUN yang disengketakan.²¹ Istilah upaya administrasi dalam literatur hukum administrasi sering ditemukan dalam berbagai frasa mulai dari administratif *beroep*, *quasi rechtspraak*, peradilan semu, *eigenlijke administrative rechtspraak*, hingga istilah peradilan administrasi tidak murni. Adapun Paulus Lotulung menyebutnya dengan istilah *administratieve tribunals*.²²

Menurut pandangan Indroharto sebagaimana dikutip Supadni, upaya administrasi dimaknai sebagai prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh dan melalui peradilan yang bebas) yang terdiri atas prosedur keberatan serta banding administratif, dengan penjelasan sebagai berikut:²³

- a. Keberatan: yakni suatu prosedur penyelesaian sengketa TUN yang penyelesaiannya dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan.
- b. Banding administratif: yakni suatu prosedur penyelesaian sengketa TUN yang penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan KTUN (jadi disini langsung oleh atasannya).

Singkatnya adalah upaya administrasi ini biasanya diadakan sebelum suatu sengketa TUN dibawa ke pengadilan agar dapat diselesaikan terlebih dahulu di lingkungan

¹⁷ Kamarullah, *Keputusan Tata Usaha Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketanya)*, (Pontianak: UNTAN Press, 2008), hlm. 61.

¹⁸ Lihat Pasal 1 angka 9 UU PTUN.

¹⁹ Efraim Jordi Kastanya, "Perbedaan Peraturan dan Keputusan," *hukumonline.com*, 6 Januari 2023, tersedia pada <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-peraturan-dan-keputusan-lt4f0281130c750/>, diakses pada tanggal 5 November 2023.

²⁰ Dian Aries Mujiburohman, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2022), hlm. 41.

²¹ *Ibid*.

²² Paulus Effendi Lotulun dalam Pulung Hudoprakoso, "Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial* 1, No. 1 (2022), hlm. 183.

²³ Tri Mulyani, Sukimin, dan Wahyu Satria Wana Putra Wijaya, "Konsep Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 10, No. 1 (2022), hlm. 138.

pemerintahan itu sendiri”.²⁴ Hal ini guna memastikan dan meminta jawaban dan eksekusi langsung kepada pemerintah yang bersangkutan.

Sengkarut Pengaturan Upaya Administrasi di Indonesia

S.F. Marbun mengatakan bahwa peraturan perihal upaya administrasi saat ini belum mencapai titik keseragaman.²⁵ Ketidakteraturan tersebut membawa S.F. Marbun pada pemikiran untuk memproyeksikan hadirnya pedoman konkret upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administratif. Beberapa permasalahan upaya administratif yang terjadi di Indonesia dikarenakan landasan hukumnya yang:²⁶

- 1) tidak mengatur sama sekali;
- 2) mengatur upaya administratif;
- 3) mengatur upaya administratif tapi hanya satu tahapan; dan
- 4) mengatur upaya administratif dua tahapan.

Melihat kompleksitas problematika upaya administrasi yang dijalankan dengan tidak sepenuh hati, maka terlebih dahulu perlu dilihat perbedaan-perbedaan penafsiran maupun pelaksanaan upaya administrasi dari berbagai aturan yang telah berlaku (*a quo*).

a. Ketentuan upaya administratif dalam UU PTUN

Telah akrab tentunya melihat Pasal 48 ayat (1) dan (2) UU PTUN yang memberikan beberapa gambaran umum terkait upaya administratif, dengan muatan sebagai berikut:²⁷

- 1) Upaya administratif sebagai penyelesaian sengketa TUN yang sudah ada tetap dipertahankan bahkan kini terbuka kemungkinan untuk mengajukan lebih lanjut ke pengadilan di lingkungan PTUN.
- 2) Dengan dipergunakannya kalimat “sengketa TUN tertentu” maka penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa TUN yang ada, tetapi hanya pada sengketa TUN yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif saja (atau diatur oleh aturan dasar yang memberi kewenangan).
- 3) Pengadilan di lingkungan PTUN baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN yang tersedia upaya administratif, jika seluruh upaya administratif tersebut telah digunakan dan mendapat suatu keputusan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa ketentuan UU PTUN khususnya Pasal 48 menggambarkan norma upaya administrasi merupakan norma bersyarat (dapat dikatakan sebagai pilihan).²⁸ Pilihan ini jelas didasarkan pada politik hukum

²⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm.51.

²⁵ Fakultas Hukum UII, “Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif dan Wacana Pembentukan Lembaga Eksekutorial di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *law.uui.ac.id*, 13 September 2022, tersedia pada <https://law.uui.ac.id/blog/2022/09/13/penyelesaian-sengketa-melalui-upaya-administratif-dan-wacana-pembentukan-lembaga-eksekutorial-di-pengadilan-tata-usaha-negara/>, diakses pada tanggal 6 November 2023.

²⁶ Sugiharto, *Upaya Administratif Sebagai...* hlm. 1.

²⁷ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 108.

²⁸ Kurnia Warman, *at.al.*, “Laporan Penelitian Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Terhadap Administrasi Pemerintahan dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Berdasarkan Konsepsi Negara Hukum”, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2021), hlm. 86.

pengaturan dasar yakni peraturan perundang-undangan apakah memberi atau tidak memberi kewenangan untuk menempuh upaya administratif.

b. Ketentuan upaya administratif dalam UU AP

Pada 17 Oktober 2014, menandai sejarah terbentuknya UU AP. UU AP sendiri secara spesifik mengatur perihal upaya administratif dalam satu bab tersendiri (yakni dalam ketentuan Bab X).²⁹ Pengaturan upaya administratif dalam bab tersendiri di UU AP tersebut sempat menimbulkan polemik perihal kewajiban upaya administratif sebelum diajukannya gugatan ke Peradilan TUN. Polemik ini tergambar pada gradasi dua pihak. Pihak pertama berpendapat bahwa upaya administratif harus dilakukan terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan, sedangkan dari sisi lainnya berpendapat bahwa upaya administratif dalam UU AP tersebut bersifat pilihan saja sehingga tidak perlu harus ditempuh terlebih dahulu apabila ingin mengajukan gugatan di PTUN.

Gradasi ini lahir akibat Pasal 75 ayat (1) UU AP yang memuat frasa “dapat” yang jelas membawa pada dua penafsiran berbeda. Dalam hal ini frasa “dapat” memungkinkan pemaknaan ganda baik itu dimaknai sebagai kemungkinan adanya ruang bagi kewenangan atau kesempatan seluasnya bagi individu/badan hukum perdata untuk melakukan upaya administratif bilamana dirugikan oleh Keputusan dan/atau tindakan pejabat atau atasan pejabat, dengan dihubungkan pada frasa “apabila merasa dirugikan”.³⁰ Disisi lain frasa “dapat” dimaknai sebagai suatu pilihan (alternatif), keleluasaan atau kewenangan bagi masyarakat untuk menggunakan atau tidak menggunakan upaya administratif bila hendak mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan kecenderungan bagi masyarakat lebih memilih langsung mengajukan gugatan ke PTUN tanpa harus terlebih dahulu melakukan upaya administratif.

c. Ketentuan upaya administratif dalam Perma

Perma Nomor 6 Tahun 2018, tanggal 4 Desember 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, lahir sebagai pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 75, 76 dan Pasal 77 UU AP. Perma tersebut memuat adanya ketentuan upaya administratif sebagaimana diuraikan di atas yakni bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif.³¹ Kewajiban untuk menempuh upaya administratif dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma tersebut. Perma ini menafsirkan bahwa sengketa administrasi itu belum menjadi kewenangan absolut PTUN untuk menyelesaikannya, kecuali upaya administratif telah ditempuh, namun hasilnya tidak memuaskan.

d. Ketentuan upaya administratif dalam UU CK

Dengan keluarnya Undang-Undang 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (atau akrab disebut UU CK) semakin menambah keriwahan dalam memaknai upaya administratif, terlebih keriwahan konsep hukum

²⁹ Sudarsono, Retno Ariyani, dan Agus Abdur Rahman, “Modifikasi Hukum Oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018,” *Jurnal Hukum Peratun* 2, No. 1 (2019), hlm. 14.

³⁰ Nurasti Parlina, “Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Jatiswara* 36, No. 2 (2021), hlm. 170-171.

³¹ Parlina, “Regulasi dan Implementasi...,” hlm. 167.

secara general. Pada Bagian Kedua yang membahas Administrasi Pemerintahan, Pasal 175 menyatakan bahwa terdapat ketentuan yang dibuat dalam UU AP yang salah satunya diatur dalam Pasal 1 angka 17 UU tersebut dengan muatan bahwa:

“Upaya Administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.”

Jadi, terlihat jelas bahwa tiada ketentuan tegas didalamnya yang mengatur kedudukan upaya administrasi. Apakah diposisikan dalam kondisi wajib untuk ditempuh sebelum ke ranah pengadilan, atau bersifat opsional atau bahkan tiada kewajiban. Ketiadaan pengaturan tegas ini membawa kepada peluang dan celah besar bagi pihak-pihak tertentu (baik itu pengadilan atau pemerintah) untuk menggunakan kuasanya apabila mendapat gugatan sengketa TUN. Dalih yang diajukan pun akan jauh dari kepastian hukum karena aturan yang tidak jelas dan praktik yang tidak baku.

Dari ke-empat yang menjadi dasar penggunaan upaya administratif sengketa TUN, masing-masing dibentuk berdasarkan politik hukum yang berbeda. Dengan rangkuman perbedaan yang signifikan digambarkan melalui Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Kedudukan Pelaksanaan Upaya Administrasi

Ketentuan	Pasal yang mengatur	Kedudukan upaya administrasi
UU PTUN	Pasal 48	Dapat dilakukan upaya administrasi apabila ada aturan dasar yang menentukan (suatu Badan atau Pejabat TUN diberi wewenang oleh/berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif)
UU AP	Pasal 75 ayat (1)	Bersifat sesuai kehendak masyarakat (hal ini dikarenakan frasa dapat memberi opsi boleh dan tidak harus)
UU CK	Pasal 1 angka 16	Hanya menyebutkan definisi upaya administratif tanpa adanya pengaturan lanjut mengenai kedudukannya
Perma Nomor 6 Tahun 2018	Pasal 2 ayat (1)	bersifat wajib (<i>mandatory</i>) dan berlaku terhadap semua sengketa TUN

Sumber: Data dikelola oleh Penulis

Apabila dicermati secara komprehensif, pada dasarnya terdapat beberapa hal yang menjadi kelebihan upaya administratif, antara lain:³²

- Para pihak yang bersengketa yakni warga negara (baik itu individu/badan hukum perdata) dan pemerintah sama-sama tidak diperhadapkan dengan kondisi menang atau kalah, namun ada dalam kondisi yang dapat mewujudkan solusi atau kesepakatan bersama dalam melihat keputusan yang digugat.
- Upaya administratif membuka ruang-ruang dialog antara pihak yang merasa dirugikan dan pemerintah, sehingga keduanya dianjurkan melakukan musyawarah, dimana kedua pihak dapat melakukan jawab menjawab terkait keberatan maupun banding administrasi yang dilakukan secara tertulis.

³² Bitu Gadsia Spaltani, Adi Sulistiyono dan Albertus Sentot Sudarwanto, “Pelembagaan Upaya Administrasi dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia,” *Journal of Contemporary Public Administration* 3, No. 2 (2023), hlm. 87.

- c. Upaya administratif merupakan sarana yang tidak kaku dan fleksibel, dikarenakan tidak memuat hukum acara tertentu sebagaimana penyelesaian sengketa administratif melalui jalur litigasi yakni di PTUN.
- d. Indikator penilaian upaya administratif atas terbitnya suatu KTUN atau hadirnya tindakan/perbuatan pemerintah dapat dilakukan baik secara aspek legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek opportunitas (*doelmatigheid*).
- e. Melalui langkah upaya administratif, diharapkan sengketa dapat diselesaikan melalui ranah internal di kelembagaan tersebut, sehingga menjadi bahan evaluasi dan penggunaan waktu penyelesaian yang lebih efisien.

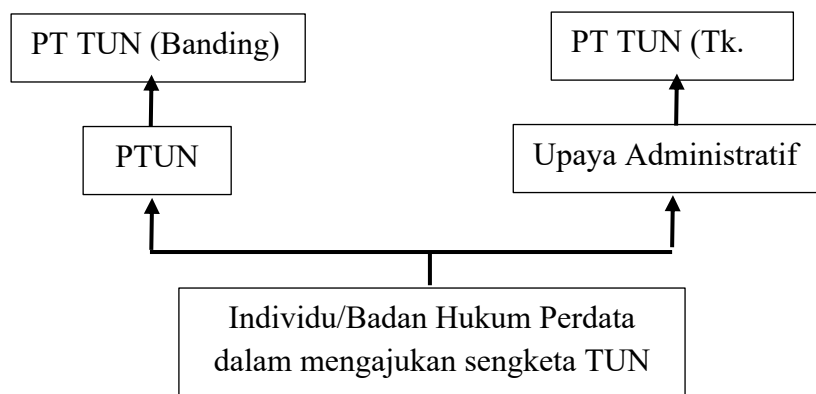
Selain itu, dengan menempuh upaya administratif sebagai langkah utama yang menjadi poin utama untuk disorot adalah masalah yang dipertimbangkan tidak hanya terbatas pada segi hukumnya (*rechtmatigheid*) saja melainkan juga meninjau dari segi kebijaksanaan atau ketepatangunaan dari KTUN yang lahir (*doelmatigheid*).³³

Proporsionalitas Pelaksanaan Upaya Administrasi Didalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

S.F Marbun menyatakan bahwa keberadaan upaya administrasi memiliki beberapa persoalan teknis, yaitu: ketiadaan hukum acara, kurangnya informasi, penilaian segi kebijaksanaan, penentuan batas waktu dan kurangnya fasilitas.³⁴ Menanggapi ketakutan terhadap problematika tersebut, maka perlu untuk diadakan suatu kajian *das sein* (realitas konsep) dan *das sollen* (proyeksi ideal kedepannya). Kajian ini guna mempertimbangkan celah terhadap keabu-abuan upaya administrasi dalam suatu penyelesaian sengketa TUN. *Das sein* yang akan dijabarkan dalam poin ini ialah skema penyelesaian sengketa TUN yang menempatkan proses pengadilan dan upaya administrasi sebagai pilihan opsional dari pihak berperkara. Sedangkan, *das sollen* akan merujuk pada konsep yang seharusnya atau proyeksi ideal untuk kedepannya.

1. Skema proses penyelesaian administrasi saat ini

Melihat tumpang tindih aturan dan ketiadaan tafsir yang sama, skema penyelesaian sengketa TUN dengan upaya administrasi digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. Skema 1 Proses dan Pilihan Penyelesaian Sengketa TUN

Skema ini menggambarkan bahwa ketika KTUN hadir dan tidak memberi kepuasan (dianggap tidak mengakomodir kepentingan dan/atau mencedarai hak individu/badan hukum perdata) maka, upaya administrasi tidak selalu digunakan

³³ Mahkamah Agung RI, *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Poko-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2011), hlm. 97.

³⁴ Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, No. 2 (2018), hlm. 347.

sebagai langkah awal untuk menyelesaikannya. Bahkan, hakim pengadilan TUN-pun masih berada pada posisi tidak tegas menindaklanjuti perkara dengan dua kondisi. *Pertama*, hakim yang berpegang pada penafsiran bahwa upaya administrasi ini adalah langkah wajib dapat saja menolak perkara yang dimohonkan langsung di pengadilan. *Kedua*, ialah kondisi bahwa hakim justru tidak memaknai upaya administrasi sebagai kewajiban untuk ditempuh terlebih dahulu melainkan opsional belaka. Permasalahn dengan konsep demikian adalah ketika individu/badan hukum perdata langsung mengajukan gugatan namun, hakim menolak dengan dalil tidak melalui upaya administratif. Ketika ini terjadi, jelas menunjukkan ketidakpastian hukum dan prosedur yang tidak seragam menjadikan masyarakat bingung dalam menyelesaikan suatu perkara.

2. Konsep upaya administrasi di negara lain (Belanda dan Thailand)

Belanda dijadikan sebagai bahan perbandingan dengan alasan konsep hukum yang matang yang dibawakan dengan kekuatan dan pro kontra terhadap penyelesaian administrasinya. Sedangkan, Thailand membawa sistem hukum yang hampir sama dengan Indonesia namun, ketegasan pengaturannya lebih terlihat dalam eksekusinya.

a. Belanda

Keberatan sebagai salah satu prosedur pendahuluan bagi intansi pemerintah yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh seseorang/individu yang tidak menyetujui atau melihat celah terhadap keputusan mengenai dirinya kepada *Central Complaints Office*. Keberatan dapat diajukan dalam rentang waktu enam minggu sejak keputusan dikirim [lihat dalam ketentuan Pasal 1 *Appendix 8 Objection Procedure (General Administrative Law Act) Regulations*].³⁵ Sama halnya dengan Indonesia di Belanda juga menerapkan konsep bahwa apabila terdapat keberatan terhadap suatu keputusan, maka itu tidak menunda keputusan tersebut (sesuai Pasal 3 *Appendix 8 Objection Procedure [(General Administrative Law Act) Regulations]*).³⁶ Menariknya adalah Belanda memiliki suatu komite khusus dalam menyelesaikan perselisihan keputusan dalam mekanisme keberatan, sebagaimana dimuat dalam Pasal 4 *Appendix 8 Objection Procedure (General Administrative Law Act) Regulations*.³⁷

Tidak hanya itu, perbandingan yang jelas di negara Belanda dapat dilihat pada poin *Kronnberoep en Arob - beroep*, yang ternyata berbeda dalam memberikan penilaiannya atas suatu Keputusan. *Arob-beroep* menerapkan pengujian "*ex nunc*" (perubahan fakta dan keadaan termasuk dalam penilaian). Sedangkan *Kronn-beroep* menerapkan pengujian "*ex tune*" (fakta dan keadaan pada saat dikeluarkannya keputusan).³⁸ Artinya adalah dijadikannya upaya diluar pengadilan akan membawa kepada gugatan yang tertuju kepada pemerintahan langsung. Keuntungannya adalah masyarakat yang dirugikan tidak hanya mendapat penjelasan dari sisi hukumnya saja melainkan dari sisi lain juga yakni dari sudut pandang sosial dan kedayagunaan keputusan yang lahir. Namun, yang menjadi konsekuensi dan dianggap kelemahan dari konsep tersebut yakni

³⁵ Syafrijal Latief dan Anna Erliyana Chandra, "Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia dan Belanda," *Journal of Judicial Review* 2, No. 22 (2020), hlm. 225.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ RI, *Perkembangan Peradilan Tata...*, hlm. 97.

keberpihakan pemerintah yang diragukan serta hak masyarakat untuk menempuh peradilan yang bebas seolah dicerai.

b. Thailand

Merujuk pada negara Thailand, berdasarkan *Article 223 paragraph one* Konstitusi Thailand tahun 2007 bahwa PTUN Thailand memiliki kompetensi sebagaimana diatur sebagai berikut:³⁹

Administrative Courts have the power to try and adjudicate cases of disputes between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and a private individual on the other part, or between a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization, or State official on one part and another such agency, enterprise, organization or official on the other part, which is the dispute as a consequence of the exercise of an administrative power provided by law, or as a consequence of the administrative activities of a government agency, State agency, State enterprise, local government organization, Constitutional organization or State official, as provided by law, as well as to try and adjudicate other cases as prescribed by the Constitution and law to be under the jurisdiction of the Administrative Courts.

Kendatipun tidak mengatur secara jelas upaya administrasi dalam ketentuan tersebut, dalam berbagai literatur ditemukan konsep kekuatan penyelesaian administrasi di Thailand. Hal inilah yang mendasarkan Thailand kerap dijadikan sebagai model perbandingan. Ketegasan Thailand dalam menindak sengketa TUN membawa kepada konsistensi putusan, waktu pelaksanaan termasuk upaya paksa didalamnya. Hal ini berimplikasi pada peringatan kepada pihak pemerintah Thailand guna mengeluarkan kebijakan yang tidak membuka celah merugikan hak individu/rakyat. Sebagaimana dikemukakan oleh Anna Erliyana mengutip W.R. Wade & C.F. Forsyth bahwa tujuan utama Hukum Administrasi adalah: *the primary purpose of administrative law, therefore, is to keep the powers of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse.*⁴⁰

Maknanya adalah ketika gugatan hadir dan telah ditempuh melalui pengadilan, maka kekuatan eksekutorial akan berjalan secara tegas. Implementasi ini mengkonsepsikan bahwa upaya administrasi menekankan pemerintah untuk meninjau secara komprehensif keputusan/kebijakan yang telah dikeluarkannya. Dengan alasan, pemulihan hak masyarakat tercederai merupakan prioritas dalam gugatan yang dilayangkan sebelumnya.

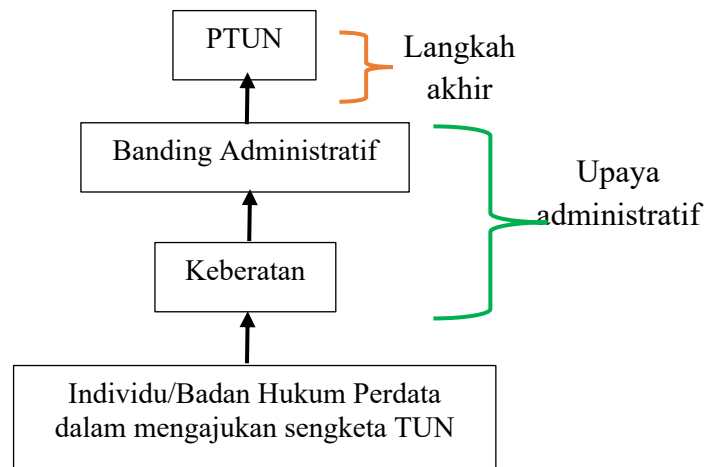
3. Konsep harmonisasi dan standar norma upaya administratif

Poin dari perbandingan negara yakni Belanda dan Thailand membawa kepada pemikiran penting bahwa upaya administrasi merupakan langkah idela untuk didudukkan sebagai kewajiban awal sebelum ke PTUN. Hal ini terlihat dari bagaimana penjelasan kelebihan dan manfaat yang diperoleh dari upaya tersebut, Terlebih Belanda yang nayatanya memiliki komite khusus dan penerapan upaya administrasi yang kompleks, serta Thailand dengan prakteknya yang tegas dalam eksekusi sengketa TUN. Kemudian dari sisi berbagai aturan yang dijadikan sebagai pisau analisis dan batu uji, ketegasan yang disebutkan dalam Perma Nomor 6 Tahun 2018 patut dijadikan sebagai bahan pertimbangan harmonisasi aturan diatasnya. Tidak bermakna bahwa kekuatannya lebih kuat dibandingkan UU yang jelas

³⁹ Thailand 2007 Constitution.

⁴⁰ Sulityo dalam Firzal Arzhi Jiwantara dan Siti Hasanah, "Pelaksanaan Prosedur Eksekusi Putusan Peradilan Administrasi Antara Indonesia dan Thailand," *Jurnal Cakrawala Ilmiah* 1, No. 4 (2021), hlm. 576.

hierarkinya lebih tinggi, namun meninjau dari sisi ketentuan aturannya yang patut di adopsi. Dari Perma 6 Tahun 2018, skema yang tergambar dalam memposisikan upaya administrasi dapat diuraikan sebagai berikut.



Gambar 2. Skema 2 Upaya Administrasi yang Ideal

Dengan skema yang sedemikian rupa, maka langkah awal yang patut dilakukan adalah melakukan evaluasi atau *ex-post* dalam melihat kesesuaian dan kedayagunaan UU yang mengatur upaya administrasi. Mulai dari UU PTUN, UU AP, UU CK dan aturan pelaksana dibawahnya. Dapat dibentuk sebuah ketentuan baku yang menempatkan upaya administratif sebagai langkah wajib yang harus ditempuh sebelum ke ranah pengadilan (dapat seperti skema diatas).

Menempatkan upaya administrasi sebagai langkah wajib akan berimplikasi baik pada tatanan pembentukan kebijakan oleh pemerintah. Selain itu, ketika keberatan diajukan oleh pihak tertentu ini akan menjadi jalan bagi pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam membuat kebijakan/keputusan, menunjukkan sikap tanggungjawab melalui tanggapan terhadap gugatan serta jelas akan menurunkan angka gugatan yang masuk ke pengadilan. Inipun dapat memperkuat relasi masyarakat terhadap pemerintah. Sehingga, selain harmonisasi pengaturan yang patut dilakukan, diperlukan juga pedoman baku perihal upaya administrasi dalam lingkup pemerintahan guna memberikan batasan dan konsep penyelesaian yang transparan, aktif dan akuntabel.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis atau pembahasan maka, dapat ditarik dua kesimpulan yang membahas perihal diskursus upaya administratif di Indonesia saat ini.

1. Salah satu upaya dalam menyelesaikan sengketa TUN dapat ditempuh melalui upaya administrasi. Namun, konsep ini lantas menemukan titik sengkaret yang diakibatkan tumpang tindih hukum yang hadir di Indonesia. Mulai dari UU PTUN yang menempatkan upaya administrasi sebagai langkah yang dilakukan apabila ada aturan dasar yang menentukan untuk menyelesaikan secara administratif; UU AP yang sifatnya opsional; UU CK tidak mengatur ketentuannya secara tegas; dan Perma Nomor 6 Tahun 2018 memberi kewajiban untuk menempuh upaya administratif. Sengkaret pengaturan ini membawa kepada ketidakpastian hukum dalam menentukan upaya penyelesaian sengketa TUN padahal, upaya administrasi merupakan langkah yang berdampak baik dalam berbagai hal. Diantaranya sebagai upaya yang berimplikasi pada penurunan jumlah perkara di pengadilan;

memperkuat relasi pemerintah dan masyarakat; dan mendorong pemerintah dalam pembuatan kebijakan yang lebih komprehensif dan bertanggungjawab dalam setiap gugatan yang diberikan kepadanya (tidak hanya dari sisi hukum tapi juga dari kondisi faktual).

2. Merujuk pada proyeksi harmonisasi dan standar norma ideal untuk upaya administrasi di Indonesia maka, ketentuan norma Perma 6 Tahun 2018. Konsepsi yang dapat dilakukan adalah membentuk standar penafsiran yang seragam terhadap seluruh aturan yang memuat ketentuan upaya administratif dengan pengaturan bahwa “upaya administratif menjadi langkah wajib yang harus ditempuh dalam sengketa TUN dan menjadikan pengadilan sebagai upaya akhir apabila keputusan upaya banding administratif tidak menemukan penyelesaian terhadap sengketa TUN”. Selain harmonisasi aturan, dibutuhkan pula pembentukan pedoman baku dalam upaya administrasi guna pemberian batasan dan penyelesaian yang cepat, aktif dan transparan. Rekontruksi untuk mewajibkan upaya administratif tidak lain dikarenakan melihat perbandingan negara lain yakni Belanda yang menunjukkan upaya administrasi kepada pemerintah merupakan langkah yang kompleks guna pemberian jawaban kepada masyarakat baik dari segi hukum maupaun kondisi faktual kebijakan. Termasuk Thailand yang dapat dikatakan sebagai sistem dengan implementasi penyelesaian sengketa TUN-nya yang matang, tega dan eksekutorial agar dapat diadopsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan

Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. UU Nomor 24 Tahun 2003. LN Tahun 2003 No. 98 TLN No. 4316. Sebagaimana diubah terakhir oleh UU Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. LN Tahun 2009 No. 160 TLN No. 5079.

Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. UU Nomor 30 tahun 2014. Ln Tahun 2014 No. 292 TLN No. 5601. Sebagaimana diubah oleh UU Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Cipta Kerja. LN Tahun 2023 No.238. TLN No. 6841

Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan. Perma Nomor 6 Tahun 2018.

Buku

Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Irwansyah. Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penelitian Artikel. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.

Kamarullah. Keputusan Tata Usaha Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketanya). Pontianak: UNTAN Press, 2008.

Mahkamah Agung RI. Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Poko-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2011. Marbun, S.F. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. Yogyakarta: Liberty, 1997.

MD, Mahmud. Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

- Mujiburohman, Dian Aries. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: STPN Press, 2022.
- Panjaitan, Budi Sastra. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Medan: CV Manhaji dengan Fakultas Syariah UIN-SU, 2016.
- Sugiharto, Hari. *Upaya Administratif Sebagai Sarana Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Surabaya: Universitas Airlangga, 2009.
- Soemaryono dan Anna Erliyana. *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Pramedya Pustaka, 1999.
- Wiyono, R. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Tugas Akhir

- Sayuna, Inche. "Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris." Tesis Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016.

Artikel Jurnal

- Candra, Mardi, Ismail, dan Fally Avriantara. "Mengoptimalkan Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum* 2. No. 4 (2023). Hlm. 401-409.
- Hudoprakoso, Pulung. "Pemberlakuan Upaya Administrasi Sebagai Primum Remedium Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Politik dan Ilmu Sosial* 1. No. 1 (2022). Hlm. 178-197.
- Jiwantara, Firzal Arzhi dan Siti Hasanah. "Pelaksanaan Prosedur Eksekusi Putusan Peradilan Administrasi Antara Indonesia dan Thailand." *Jurnal Cakrawala Ilmiah* 1. No. 4 (2021). Hlm. 571-586.
- Latief. Syafrijal dan Anna Erliyana Chandra. "Penerapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administrasi: Perbandingan Indonesia, Australia dan Belanda." *Journal of Judicial Review* 2. No. 22 (2020). Hlm. 215-228.
- Mawardi, Irvan. "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." *Jurnal Hukum Peratun* 2. No. 1 (2019). Hlm. 55-74.
- Mulyani, Tri, Sukimin, dan Wahyu Satria Wana Putra Wijaya. "Konsep Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 10. No. 1 (2022). Hlm. 133-159.
- Parlina, Nurasti. "Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi Dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Jatiswara* 36. No. 2 (2021). Hlm. 163-176.
- Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25. No. 2 (2018). Hlm. 339 – 358.

Sudarsono, Retno Ariyani, dan Agus Abdur Rahman. "Modifikasi Hukum Oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018." *Jurnal Hukum Peratun* 2. No. 1 (2019). Hlm. 12-32.

Spaltani, Bitu Gadsia, Adi Sulistiyono dan Albertus Sentot Sudarwanto. "Pelebagaan Upaya Administrasi dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia." *Journal of Contemporary Public Administration* 3. No. 2 (2023). Hlm. 83-90.

Wahyunadi, Yodi Martono. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5. No. 1 (2016). Hlm. 135 – 154

Berita Online

Fakultas Hukum UII. "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif dan Wacana Pembentukan Lembaga Eksekutorial di Pengadilan Tata Usaha Negara." law.uui.ac.id. 13 September 2022. Tersedia pada <https://law.uui.ac.id/blog/2022/09/13/penyelesaian-sengketa-melalui-upaya-administratif-dan-wacana-pembentukan-lembaga-eksekutorial-di-pengadilan-tata-usaha-negara/>. Diakses pada tanggal 6 November 2023.

Kastanya, Efraim Jordi. "Perbedaan Peraturan dan Keputusan." [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com). 6 Januari 2023. Tersedia pada <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-peraturan-dan-keputusan-lt4f0281130c750/>. Diakses pada tanggal 5 November 2023.

Laporan Penelitian

Warman, Kurnia., at.al. " Laporan Penelitian Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Terhadap Administrasi Pemerintahan dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Berdasarkan Konsepsi Negara Hukum." Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengakajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2021.

Lain-lain

Thailand 2007 Constitution.