



## PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI UPAYA ADMINISTRATIF DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA PADANG

Bayu Rahmaddoni<sup>1\*</sup>, Kurnia Warman<sup>2</sup>, Yuslim<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

\*Corresponding Author: [bayurahmaddoni3@gmail.com](mailto:bayurahmaddoni3@gmail.com)

### Info Artikel

Diterima, 24/05/2023

Direvisi, 26/06/2023

Dipublikasi, 10/06/2023

### Kata Kunci:

Keputusan; Sengketa  
Tata Usaha Negara;  
Upaya Administratif;  
Jangka Waktu;  
keberatan dan Banding  
Administratif

### Keywords: State

Administrative  
Disputes;  
Administrative Effort;  
Epoch; Administrative  
Objection and Appeal.

### Abstrak

Tulisan ini menelaah mengenai kepastian hukum penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam menempuh upaya administratif. Bagaimana eksistensi upaya administratif? Bagaimana pertimbangan hukum hakim terhadap tidak dilakukannya upaya administratif? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya administratif wajib dilakukan yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif kecuali telah ditentukan lain oleh suatu perundang-undangan. Berdasarkan pertimbangan hukum hakim terhadap sengketa tata usaha negara yang tidak dan/atau menempuh upaya administratif tetapi tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan *juncto* Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif maka gugatannya dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijkverklaard*).

### Abstract

*This paper examines the legal certainty of state administrative dispute resolution in taking governmental measures. How is the existence of administrative efforts? What is the judge's legal consideration of not carrying out administrative effort? The results of this study indicate that administrative efforts must be made consisting of administrative objections and appeals unless otherwise stipulated by a law. Based on the judge's legal considerations regarding state administration disputes that do not and/or take administrative measures but are not in accordance with the provisions of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration juncto Supreme Court Regulation Number 6 of 2018 concerning Guidelines for the Settlement of Government Administrative Disputes After Taking Administrative Efforts then the lawsuit is declared not accepted (*niet ontvankelijkverklaard*).*

## PENDAHULUAN

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup> Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), maka timbulnya

<sup>1</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 1986 Nomor 77 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 3344, Pasal 1 angka 4.

suatu sengketa bukanlah hal yang harus dianggap sebagai hambatan Pemerintah, melainkan harus dipandang sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Dari sudut pandang warga masyarakat adalah merupakan pengejawantahan asas negara hukum bahwa setiap warga negara dijamin hak-haknya menurut hukum, dan segala penyelesaian sengketa harus dapat diselesaikan secara hukum pula;
2. Dari sudut pandang Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara adalah sarana atau forum untuk menguji apakah keputusan tata usaha negara yang diterbitkannya telah memenuhi asas-asas hukum dan keadilan melalui sarana hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara, yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri melalui upaya administratif yang terdiri atas prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.<sup>3</sup> Apabila melalui upaya administratif rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dan Pemerintah adalah melalui Peradilan administrasi.<sup>4</sup>

Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif. Akan tetapi, apabila penyelesaiannya harus dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan, maka disebut sebagai prosedur keberatan.<sup>5</sup>

Apabila di dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku tidak ada kewajiban untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara tersebut melalui upaya administratif, maka seseorang atau Badan Hukum Perdata tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan tersebut dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Hal ini menunjukkan adanya koneksitas antara upaya administratif dengan upaya yudisial. Menurut Umar Dani,<sup>6</sup> upaya administratif dianggap setara dengan peradilan tingkat pertama, sehingga setelah upaya administratif dilakukan maka pengadilan yang berwenang memeriksanya adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai lembaga yudisial tingkat pertama.

Pengaturan upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mensyaratkan bahwa proses final dari upaya administratif adalah gugatan ke peradilan administrasi. Artinya semua keputusan pejabat tata usaha negara yang dipersoalkan atau merugikan warga masyarakat dapat di gugat ke Peradilan Tata Usaha Negara

---

<sup>2</sup> Ujang Abdullah, “Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara”, [https://ptun-palembang.go.id/upload\\_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf](https://ptun-palembang.go.id/upload_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf), diakses pada tanggal 23 Desember 2022, hlm.1.

<sup>3</sup> Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm.51.

<sup>4</sup> Hari Sugiharto, dan Bagus Oktafian Abrianto, *Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Jurnal Arena Hukum Vol.11 No.1, 2018, hlm.153.

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

<sup>6</sup> Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 313.

dengan terlebih dahulu melewati mekanisme upaya administratif yakni keberatan dan banding administratif.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara belum mengatur secara rinci mengenai penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah menempuh Upaya Administratif. Berangkat dari persoalan tersebut pada tanggal 4 Desember 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif sebagai hukum acara mengenai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

Pada hakikatnya, hukum acara termasuk hukum formil yang berada dalam ruang lingkup hukum publik. Hukum formil merupakan sarana penegakan hukum materiil dan penegakan hukum materiil oleh hukum formil secara kongkrit berlangsung saat berlakunya secara positif. Oleh karena itu dalam memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutus perkara dengan menerapkan hukum ini *concreto* dalam upaya menjamin ditaatinya hukum materiil serta dengan menempuh prosedur yang ditetapkan oleh hukum formil.<sup>7</sup>

Mahkamah Agung (MA) melalui Perma Nomor 6 Tahun 2018 telah mengubah karakter norma upaya administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi bersifat imperatif. Sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 6 Tahun 2018 bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.<sup>8</sup>

Upaya administratif diposisikan sebagai tiket untuk dapat mengajukan gugatan di Pengadilan. Artinya warga masyarakat diwajibkan menempuh upaya administratif terlebih dahulu agar dapat berperkara di Pengadilan. Apabila hal ini belum ditempuh dapat dipastikan gugatannya akan dinyatakan tidak lolos dismissal proses atau dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijkverklaard*) sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG, Putusan Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG dan Putusan Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG.

Pengadilan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan berpedoman pada peraturan dasar yang mengatur upaya administratif. Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan tidak mengatur upaya administratif, pengadilan menggunakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang berisi aturan-aturan hukum yang bersifat normatif. Pendekatan dilakukan dengan terlebih dahulu menelaah berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman

<sup>7</sup> Supandi, 2016, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, PT. Alumni, hlm. 34.

<sup>8</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif”, *Berita Negara RI Tahun 2016 Nomor 1586*, Pasal 2.

Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan upaya administratif.

Penelitian ini dilakukan dengan cara menggambarkan dan memberikan penjelasan mengenai upaya administratif dan penghitungan tenggang waktu pengajuan gugatan setelah menempuh upaya administratif. Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data yang didapat dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*). Dalam penelitian ini data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Konsep Upaya Administratif Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Keberadaan upaya administratif dalam penyelesaian perkara merupakan suatu keharusan. Sebagaimana dalam pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Peradilan TUN) bahwa:<sup>9</sup>

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administrasi 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.

Dalam ketentuan Pasal 48 tersebut diatas terdapat kalimat maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia dan kalimat pengadilan baru berwenang jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Berdasarkan kalimat tersebut maka upaya administratif yang diatur dalam Pasal 48 UU Peradilan TUN bersifat imperatif atau suatu kewajiban. Artinya apabila prosedur administratif tersebut belum dilakukan maka sengketa tata usaha negara yang bersangkutan belum dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang.<sup>10</sup>

Upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bersifat wajib dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Apabila seluruh upaya administratif itu ditempuh (*exhausted*) namun tidak terdapat penyelesaian, maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara.

Adapun menurut pakar hukum administrasi negara Prof. Zudan Arif Fakrulloh Semangatnya kata dapat adalah pilihan bagi warga masyarakat untuk menerima keputusan atau mengajukan keberatan. Apabila seseorang atau badan hukum perdata merasa keberatan atas

<sup>9</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Op. Cit*, Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>10</sup> Supandi, *Loc. Cit*, hlm. 399.

suatu keputusan maka ajukan keberatan, jika menerima suatu keputusan maka tidak terjadi suatu perkara.<sup>11</sup>

Dalam pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, bahwa pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Lebih lanjut pengadilan memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan sengketa administrasi pemerintahan menurut ketentuan hukum acara yang berlaku di Pengadilan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dapat dimaknai bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang menangani jika penggugat sudah melalui tahap upaya administratif. Hal ini berarti sangat tergantung kepada regulasi dasarnya suatu sengketa apakah ada kewajiban untuk menempuh tahapan upaya administratif terlebih dahulu atau tidak.

Jenis dan penjenjangan upaya administratif mengikuti peraturan yang menjadi dasar sengketa atau mengikuti UU Administrasi Pemerintahan. Pengadilan yang ditunjuk berwenang menangani perkara yang penyelesaiannya melalui upaya administrasi adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Tentu saja perlu dipertegas yang dimaksud Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut adalah Pengadilan tingkat pertama atau kamar atau bidang peradilan.

Ketentuan Upaya Administratif dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tersebut bersifat wajib dan berlaku untuk semua sengketa Tata Usaha Negara. Di sisi lain, Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dikonsultasikan jika upaya administratif telah dilakukan tanpa penyelesaian. Ini adalah salah satu persyaratan formal yang harus dipenuhi untuk mengajukan perkara ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebelum pertimbangan pokok sengketa yang sebenarnya. Artinya upaya administratif seperti keberatan dan banding administratif digunakan terlebih dahulu dalam penyelesaian masalah Tata Usaha Negara.

Keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan ketetapan yang bersangkutan. Hal ini terdapat dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU Peradilan TUN bahwa dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Dalam Pasal 77 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, keberatan diajukan secara tertulis kepada badan/pejabat yang telah mengeluarkan keputusan atau tindakan tata usaha negara yang dimaksud. Adapun mengenai tenggang waktu pengajuan upaya administratif berupa keberatan dilakukan paling lambat 21 hari sejak keputusan atau tindakan diumumkan oleh pejabat/badan pemerintahan.

Pejabat/badan pemerintahan setelah menerima berkas pengajuan keberatan yang diajukan oleh pemohon, maka paling lambat 10 (sepuluh) hari harus sudah memberikan jawaban kepada pemohon. Apabila setelah 10 (sepuluh) hari pejabat/badan pemerintah tidak/belum memberikan jawaban maka secara hukum dianggap permohonan keberatan dikabulkan. Tindak lanjut terhadap permohonan yang dianggap dikabulkan tersebut, maka

---

<sup>11</sup> Prof. Zudan Arif Fakrulloh dalam Seminar Upaya Administratif dalam Perspektif UUAP dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi, <https://nasional.okezone.com/read/2019/02/07/337/2015026/uu-administrasi-pemerintahan-dahulukan-upaya-administratif>, diakses pada 02 Juni 2023.

pejabat/badan pemerintah dalam waktu paling lama 5 (lima) hari harus sudah menerbitkan keputusan yang dimohon.

Menjadi catatan khusus bahwa pengajuan keberatan yang diajukan pemohon berlaku meliputi permohonan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif. Selain itu selama proses pengajuan keberatan berlaku prinsip *presumption iustae causa* artinya keputusan dan atau Tindakan yang diajukan keberatan pelaksanaannya tidak bisa ditanggguhkan kecuali terhadap keputusan tersebut:

- a. ditentukan lain dalam undang-undang; dan
- b. menimbulkan kerugian yang lebih besar.

Dalam hal pemohon tidak sependapat dengan hasil keputusan atas keberatan yang diajukan, maka kepadanya diberikan kesempatan untuk mengajukan banding administratif. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif.

### **Banding Administratif**

Banding administratif merupakan penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan ketetapan yang bersangkutan. Permohonan banding atas Keputusan keberatan dapat diajukan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima. Apabila berkas lengkap permohonan banding telah diterima oleh atasan pejabat yang menerbitkan keputusan yang disengketakan, maka atasan pejabat tersebut wajib telah menerbitkan keputusan atas permohonan banding tersebut maksimum 10 (sepuluh) hari sejak diterimanya berkas permohonan, dengan konsekuensi hukum bahwa apabila sampai lebih dari 10 (sepuluh) hari belum ditetapkan keputusan atas permohonan banding, maka permohonan banding tersebut dianggap secara hukum telah dikabulkan (Fiktif Positif). Tindak lanjut atas permohonan yang telah dianggap dikabulkan adalah pejabat/badan pemerintah menerbitkan keputusan sebagaimana permohonan banding yang dikabulkan tersebut.

Dengan adanya keharusan menempuh upaya administratif dan tenggang waktu pengajuan gugatan ke pengadilan, maka hal tersebut dapat menjamin kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Kepastian hukum adalah salah satu cita hukum yang pada dasarnya sudah dikenal sejak awal perkembangan teori dan filsafat hukum terutama sejak adanya ajaran cita hukum yang dikembangkan oleh Gustav Radburch. Cita hukum itu terdiri atas tiga aspek yang harus ada secara proporsional, yaitu:<sup>12</sup>

1. kepastian hukum (*Rechssicherheit*);
2. kemanfaatan (*Zweckmasigkeit*); dan
3. keadilan (*Gerechtigkeit*).

Kepastian Hukum merupakan asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan Tindakan manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi. Kepastian hukum dapat pula bermakna adanya konsistensi peraturan dan

---

<sup>12</sup> Khairani, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing ditinjau dari Konsep Hubungan Kerja antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, Raja Wali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 15-16.

penegakan hukum. Bagir Manan menerjemahkan pengertian kepastian hukum dalam beberapa komponen yaitu sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. kepastian hukum aturan yang diterapkan;
2. kepastian proses hukum, baik dalam penegakan hukum maupun pelayanan hukum;
3. kepastian kewenangan yaitu kepastian lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang menetapkan atau mengambil suatu keputusan hukum;
4. kepastian waktu dalam setiap proses hukum; dan
5. kepastian pelaksanaan.

### **Pertimbangan Hukum Hakim Terhadap Tidak Dilakukannya Upaya Administratif Dalam Menyelesaikan Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang**

Upaya administratif sebagai prasyarat mutlak dalam pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kewajiban upaya administratif untuk semua persoalan hukum sebelum diajukan ke pengadilan tidak sesuai dengan perkembangan hukum yang terjadi. Hal ini bertentangan dengan ketentuan pasal 98 ayat (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara menentukan:

Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat.

Ketidaktepatan generalisasi upaya administratif untuk semua jenis persoalan sebelum menempuh upaya litigasi di Peradilan seperti itu akhirnya mendorong Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 tahun 2020. Revisi terhadap kaidah tersebut dilakukan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 terhadap perkara-perkara yang berkaitan dengan:<sup>14</sup>

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum;
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
4. Pasal 21 dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
5. Pemberhentian Tidak dengan Hormat yang didasarkan pada putusan pengadilan pidana atau komisi etik.

Untuk perkara-perkara tersebut tidak perlu diajukan upaya administratif lagi karena sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Upaya Administratif sebagaimana diuraikan diatas hanya wajib ditempuh dalam sengketa tata usaha negara umum. Adapun dalam sengketa tata usaha negara khusus, tidak wajib menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan atau permohonan. Selain itu juga dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2021 yang menyebutkan bahwa gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh Pejabat Pemerintah berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*) tidak diperlukan upaya administratif.

Pada umumnya, penyelesaian sengketa TUN pasca upaya administratif dari sengketa-sengketa tersebut di atas akan diselesaikan oleh PTUN. Terkecuali sengketa pajak yang akan tunduk kepada pengadilan pajak dan sengketa kepegawaian, akan diselesaikan oleh PTUN dan

<sup>13</sup> Bagir Manan, dalam Khairany, *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>14</sup> Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020

PTTUN, sebagaimana halnya dalam sengketa Pengadaan Barang Jasa Pemerintah. Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa hanya sebagian kecil sengketa TUN yang telah memiliki peraturan dasar (*lex specialis*) yang mengatur secara spesifik mekanisme upaya administratif sebelum ditempuh upaya litigasi di Pengadilan TUN.

Dalam Perma Nomor 6 tahun 2018, apabila tidak terdapat ketentuan khusus yang mengatur upaya administratif, maka warga masyarakat tetap wajib menempuh upaya administratif berdasarkan ketentuan UU Administrasi Pemerintahan sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, upaya administratif menjadi pertimbangan utama oleh majelis hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Upaya administratif merupakan syarat formal yang harus ditempuh oleh penggugat sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang. Apabila gugatan yang diajukan belum menempuh upaya administratif atau hanya menempuh keberatan saja maka hakim akan menyatakan gugatan tdk akan diterima sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG, putusan Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG, dan putusan Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG.

#### **a. Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG.**

Dalam kasus ini yang menjadi objek sengketa adalah Surat Keputusan Walikota Payakumbuh (Tergugat) Nomor: 888.241/732/Wk-Pyk/2018. Objek sengketa tersebut dikeluarkan pada tanggal 21 Desember 2018 tentang Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada Hubungannya dengan Jabatan atas nama ZUL APRIS (Penggugat).

Objek sengketa diterbitkan oleh Tergugat pada tanggal 21 Desember 2018 yang telah diterima dan diketahui oleh Penggugat pada hari Jumat tanggal 28 Desember 2018. Sebagai pihak yang merasa dirugikan dengan adanya objek sengketa tersebut Penggugat mengajukan upaya administratif berupa keberatan kepada tergugat yaitu pada tanggal 4 April 2019. Tergugat dengan tegas menolak keberatan penggugat dengan mengeluarkan surat tanggapan keberatan pada tanggal 30 April 2019 dengan Nomor 800/208/BKPSDM/BKPSDM/IV/2019 yang diterima oleh Penggugat pada tanggal 3 Mei 2019.

Penggugat merasa tidak puas atas tanggapan keberatan dari Tergugat sehingga mengajukan banding administratif ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) pada tanggal 22 Mei 2019. Akan tetapi Penggugat belum menerima balasan dari BAPEK hingga saat gugatan diajukan. Dengan demikian pada tanggal 10 September 2019 Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang yang pada pokoknya memohon pada Pengadilan Tata Usaha Negara Padang untuk menyatakan batal atau tidak sah objek sengketa dan mewajibkan Tergugat untuk mencabutnya serta merehabilitasi hak dan kedudukan Penggugat seperti semula sebagai Pegawai Negeri Sipil sebelum diterbitkannya objek sengketa.

Hakim terlebih dahulu mempertimbangkan aspek formal pengajuan gugatan yaitu kewajiban menempuh upaya administratif yang menjadi prasyarat dapat diperiksanya pokok sengketa tersebut. Apabila pengajuan gugatan telah memenuhi aspek formal tersebut, maka majelis hakim lebih lanjut akan memeriksa eksepsi dan pokok sengketa. Sebaliknya apabila pengajuan gugatan Penggugat tidak memenuhi aspek formal tersebut, maka majelis hakim akan

menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima dan oleh karena itu, terhadap eksepsi dan pokok sengketa lebih lanjut tidak perlu lagi untuk dipertimbangkan.

Kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan dalam perkara ini berpedoman pada Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Adapun objek sengketa dalam perkara ini termasuk dalam ruang lingkup administrasi pemerintahan dibidang kepegawaian/Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal ini telah diatur dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berpedoman pada asas *lex specialis derogate legi generali* yaitu aturan hukum yang bersifat khusus mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Sebagaimana dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur:

1. Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif.
2. Upaya administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari keberatan dan banding administratif.
3. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum.
4. Banding administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif dan badan pertimbangan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan memperhatikan aturan diatas terhadap sengketa Pegawai Aparatur Sipil Negara mengatur mengenai penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, yang terdiri atas keberatan dan banding administratif. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belum mengatur lebih lanjut mengenai banding administratif dengan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu asas *lex specialis derogate legi generali* tidak dapat diterapkan dalam pengujian perkara ini. Sesuai dengan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif maka majelis hakim menggunakan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai *lex generalis*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dipahami bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan yang dimulai dari upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif. Apabila warga masyarakat masih tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam menempuh tahapan-tahapan tersebut harus sesuai jangka waktu yang telah ditentukan. Apabila dalam menempuh upaya administratif tidak sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan, maka secara yuridis dipandang telah menerima Keputusan dan/atau Tindakan tersebut. Secara yuridis Penggugat telah terlambat mengajukan upaya administratif berupa keberatan kepada Tergugat karena tidak sesuai dengan ketentuan jangka waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian Penggugat kehilangan hak dan kesempatan serta kedudukan

hukum (legal standing) untuk menempuh banding administratif, dan tahapan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Dengan demikian tidak ada lagi kewajiban Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam hal kewenangannya untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam perkara ini. Oleh karena itu beralasan hukum untuk hakim menjatuhkan putusan:

1. Menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 316.000,- (Tiga Ratus Enam Belas Ribu Rupiah);

Sengketa Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang telah diatur penyelesaiannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara harus menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Namun dalam ketentuan mengenai upaya administratif berupa banding belum diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah tersendiri pada saat perkara ini terjadi. Hal ini penting untuk diatur lebih lanjut karena akan memberikan kepastian hukum mengenai jangka waktu dalam menempuh upaya administratif, siapa atasan pejabat yang berwenang menghukum dalam kapasitasnya sebagai pejabat Pembina kepegawaian.

Dalam hal peraturan dasar penerbitan keputusan tidak mengatur upaya administratif atau belum mengatur lebih lanjut maka hakim berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan menjadikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai *lex generalis* merupakan pilihan hukum yang tepat karena ketentuan dasar yang mengatur tata cara penyelesaian tersebut belum mengatur secara jelas dan lengkap.

Memperhatikan alat bukti yang diajukan oleh Penggugat bahwa objek sengketa diterima oleh Penggugat pada tanggal 28 Desember 2018. Artinya, Penggugat telah mengetahui objek sengketa pada hari dan tanggal diterimanya objek sengketa tersebut. Pada tanggal 4 April 2019, Penggugat mengajukan upaya administratif berupa keberatan secara tertulis kepada Penggugat. Menilai tanggal diketahui dan diterimanya objek sengketa oleh Penggugat dihubungkan dengan tanggal pengajuan keberatan, maka keberatan tersebut diajukan oleh Penggugat 65 (enam puluh lima) hari kerja setelah Penggugat menerima objek sengketa.

Agar Penggugat tidak kehilangan hak untuk mengajukan gugatan, maka keberatan diajukan paling lama sebelum tanggal 30 Januari 2019. Dengan ini, keberatan yang diajukan oleh Penggugat tersebut telah melewati tenggang waktu 21 hari kerja sebagaimana ketentuan Pasal 77 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Lebih lanjut dalam jangka waktu 10 hari kerja setelah menerima keberatan maka Tergugat harus mengumumkan keputusan mengenai keberatan tersebut paling lambat yaitu pada tanggal 14 Februari 2019. Dalam hal penggugat tidak puas atas jawaban keberatan maka dapat mengajukan upaya banding kepada atasan pejabat paling lambat tanggal 28 Februari 2019. Apabila masih merasa belum puas maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan paling lambat tanggal 17 Juli 2019, sehingga sejak keputusan banding diterima gugatan yang diajukan masih dalam tenggang waktu 90 hari sejak keputusan banding diterima atau diumumkan oleh Tergugat.

Keberatan yang telah diajukan oleh tergugat tidak sesuai dengan ketentuan waktu yang telah ditentukan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 77 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan ini gugatan yang diajukan

oleh Penggugat tidak memenuhi aspek formal yang ditentukan, sehingga tidak adalagi kewajiban Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam hal kewenangannya untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam perkara ini. Dengan demikian putusan hakim yang menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima telah beralasan hukum.

#### **b. Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG**

Penggugat dalam kasus ini adalah salah satu kandidat pemilihan wali nagari Languang kecamatan Rao Utara kabupaten Pasaman periode tahun 2020-2026. Penggugat dinyatakan kalah oleh Ketua Panitia PILWANA dalam penghitungan surat suara pada tanggal 10 Agustus 2020 dengan selisih 14 (empat belas) surat suara dari pemenang PILWANA Languang yaitu Muhammad Ilbar.

Penggugat menilai bahwa kemenangan Muhammad Ilbar tersebut inkonstitusional/cacat hukum. Adanya kecurangan yang dilakukan oleh Muhammad Ilbar atau tim suksesnya sendiri antara lain adanya politik uang (money politic), penggelembungan surat suara dan merekayasa pemilih agar mencoblos surat suara lebih dari satu kali. Pada saat penghitungan surat suara tersebut penggugat mengajukan keberatan kepada Panitia PILWANA Nagari Languang dan BAMUS Kenagarian Languang termasuk ke Panitia Pengawas kecamatan. Akan tetapi semua keberatan tidak ditanggapi sama sekali.

Pada tanggal 19 Agustus 2020 Bupati Pasaman (Tergugat) mengeluarkan Keputusan Nomor 188.45/544/BUP-PAS/2020 (objek sengketa) Tentang Pengangkatan Wali Nagari Languang Kecamatan Rao Utara. Penggugat dengan tegas menolak objek sengketa tersebut dan menganggap tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Pada tanggal 17 September 2020 Penggugat mengirim surat keberatan atas terbitnya objek sengketa. Pada tanggal 29 September 2020 Tergugat telah membalas Keberatan dengan Nomor: 414.2/8991/DPM-2020 yang pada pokoknya mengatakan bahwa Pemilihan Wali Nagari Languang, Kecamatan Rao Utara, telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 3 Tahun 2019 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pemilihan Pengangkatan dan Pemberhentian Wali Nagari. Penggugat tidak puas terhadap jawaban dari keberatan tersebut sehingga pada tanggal 7 Oktober 2020 mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang yang diterima dan didaftarkan pada tanggal 9 Oktober 2020 dengan register perkara Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG.

Penggugat sebelum mendaftarkan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang telah mengajukan upaya administratif berupa keberatan secara tertulis kepada Tergugat, dan terhadap keberatan Penggugat tersebut telah ditanggapi oleh Tergugat. Majelis Hakim berpendapat bahwa Penggugat belum/tidak menempuh secara sempurna Upaya Administratif yang tersedia khususnya Upaya Banding.

Hal mana apabila dilihat dari tanggal pengajuannya, upaya banding tersebut ternyata diajukan setelah Gugatan didaftarkan di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang. Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas dikaitkan dengan ketentuan Pasal 75 sampai dengan

Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juncto Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Hakim Ketua Majelis dan Hakim Anggota I berpendapat bahwa Penggugat belum/tidak menempuh secara sempurna Upaya Administratif yang tersedia khususnya Upaya Banding.

Penggugat mengajukan upaya banding setelah gugatan didaftarkan di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, dan upaya banding tersebut ditujukan bukan kepada Bupati Pasaman seharusnya ditujukan kepada atasan Pejabat yang mengeluarkan Objek Sengketa. Berdasarkan seluruh rangkaian pertimbangan hukum tersebut diatas Majelis Hakim mengambil kesimpulan bahwa gugatan yang diajukan oleh Penggugat tidak memenuhi aspek formal yang ditentukan, sehingga tidak ada kewajiban Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam hal kewenangannya untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam perkara ini. Dengan demikian hakim memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Gugatan Penggugat tidak diterima;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 478.500,- (Empat Ratus Tujuh Puluh Delapan Ribu Lima Ratus Rupiah);

Isu hukum terkait upaya administratif pada sengketa diatas adalah apakah dengan tidak ditempuhnya upaya banding administratif sebelum gugatan didaftarkan menyebabkan gugatan tidak memenuhi syarat formil sehingga gugatan menjadi prematur. Adapun peraturan dasar terkait objek sengketa sebagai *lex specialis* sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya tidak mengatur mengenai upaya banding administratif. Pada pokoknya hanya mengatur mengenai keberatan terhadap proses penghitungan suara, keberatan terhadap hasil pemilihan dan tata cara pengajuan keberatan hasil pemilihan Wali Nagari. Dengan demikian peraturan dasar dalam perkara ini tidak dapat diterapkan sebagai *lex specialis* sehingga pertimbangan hakim dinilai tepat dengan mendasarkan kepada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sehingga gugatan tidak dapat diterima.

### **c. Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG**

Penggugat dalam kasus ini adalah mahasiswa program studi Pendidikan Dokter Spesialis (selanjutnya disebut PPDS) Ilmu Obstetri dan Ginekologi (Obgyn) Fakultas Kedokteran Univeritas Andalas Padang. Pada tanggal 04 Januari 2021 Penggugat dilaporkan oleh Ivan Moharya Kasim kepada Kepala PPDS Obgyn, Dekan Fakultas Kedokteran dan Tergugat atas tuduhan Asusila serta perselingkuhan dengan istri pelapor yang bernama dr. Jesa Deastri. Pelapor menyampaikan bukti-bukti berupa duplikasi chat WA dan video call (diambil melalui laptop) antara dr. Jesa dan dr. Calvin yang dirasakan tidak pantas bagi seorang wanita bersuami.

Ini merupakan perbuatan yang melanggar tata tertib dan peraturan disiplin mahasiswa FK Unand. Telah disepakati oleh Tim Komdis sebagai melanggar norma agama, adat istiadat, norma, etika, dan merupakan perilaku asusila. Terlapor telah melanggar Peraturan Rektor Unand Nomor: 53.a/XIII/A/Unand-2011 tentang Tata Kehidupan Mahasiswa di Kampus.

Memperhatikan ketentuan tentang sanksi pada Pasal 16 ditegaskan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 dan 14 dapat dikenakan sanksi. Sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 ayat (2) dapat berupa diberhentikan dengan tidak hormat sebagai

mahasiswa Universitas Andalas. Demikian juga dengan Peraturan Rektor Nomor 1 Tahun 2019 tentang Peraturan Akademik, Pasal 69 ayat (2) tentang sanksi akademik, sanksi tidak dapat melanjutkan studi (*drop out*) dapat diberikan jika terbukti melakukan tindakan asusila, pengguna/pemakai/pengedar narkoba dan Tindakan pidana lainnya.

Pada tanggal 19 Maret 2021, Tergugat (Rektor Universitas Andalas) mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 439/UN16.R/KPT/2021 Tentang Pengenaan Sanksi Tidak Dapat Melanjutkan Studi (*Drop Out*) Terhadap Mahasiswa Program Pendidikan Dokter Spesialis pada Fakultas Kedokteran Universitas Andalas Atas Nama dr. Calvindra Leenesa. Keputusan tersebut bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi Penggugat. Sejak objek sengketa diterbitkan Penggugat tidak dapat lagi mengikuti proses perkuliahan dan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan gelar Dokter Spesialis Ilmu Obstetri dan Ginekologi (OBGYN).

Penggugat sebagai pihak yang dirugikan dengan adanya objek sengketa mengajukan keberatan kepada tergugat dengan Surat Nomor 19-UK/PLF.PDG/III/2021 Tertanggal 27 Maret 2021. Terkait upaya keberatan yang diajukan Penggugat pada tanggal 27 Maret 2021 tersebut, Tergugat menanggapi melalui Surat Nomor: B/301/UN.16.R/KM.00.07/2021 Tentang Penolakan Permohonan Keberatan Tertanggal 8 April 2021. Dengan demikian Penggugat mengajukan Surat Gugatannya tanggal 15 Juni 2021 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang pada tanggal 18 Juni 2021.

Penggugat sebelum mendaftarkan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara Padang telah mengajukan upaya administratif berupa keberatan secara tertulis kepada Tergugat, dan terhadap keberatan Penggugat tersebut telah ditanggapi oleh Tergugat. Berdasarkan pertimbangan majelis hakim bahwa gugatan penggugat bersifat premature karena belum menempuh upaya administratif yang tersedia yaitu Banding kepada atasan tergugat yang dalam hal ini adalah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Dengan demikian hakim menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima.

Oleh karena peraturan dasarnya tidak mengatur mengenai upaya administratif, maka Majelis Hakim berpedoman pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif. Keberatan dan banding merupakan satu kesatuan, maka apabila keberatan yang diajukan Penggugat ditolak oleh Tergugat dan Penggugat tidak menerimanya, seharusnya Penggugat melakukan Banding kepada Atasan Tergugat, bukan langsung mengajukan gugatan kepada Pengadilan.

Pemerintah dalam hal ini Tergugat (Rektor Universitas Andalas) dan Atasan Tergugat (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan) diberi kesempatan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara secara internal dengan menggunakan pendekatan *doelmatigheid* dan *rechmatigheid*. Jika tidak dapat diselesaikan dilingkungan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, barulah Peradilan Administrasi akan menyelesaikan dengan pendekatan *rechmatigheid*.

Dengan menjadikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai *lex generalis* merupakan pilihan hukum yang tepat karena ketentuan dasar yang mengatur tata cara penyelesaian tersebut belum mengatur secara jelas dan lengkap. Berdasarkan fakta-fakta hukum tersebut di atas tidak ada alat bukti yang membuktikan bahwa

Penggugat (dr. Calvindra Leenesa) telah mengajukan Upaya Administratif berupa Banding kepada atasan Tergugat yaitu kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Berdasarkan uraian analisis terhadap putusan pengadilan tata usaha negara dapat disimpulkan bahwa apabila Penggugat tidak mengambil langkah-langkah yang diperlukan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 75, 76, 77, dan 78 Jo, dan Pasal 2 ayat 1 dan 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Perkara Tata Usaha Negara Di Hadapan Negara Gugatan penggugat kini tidak dapat diterima, diperiksa, diputus, atau diselesaikan oleh PTUN setelah Tindakan Tata Usaha Negara selesai.

## KESIMPULAN

Konsep upaya administratif dalam peraturan perundang-undangan adalah berpedoman pada regulasi dasar suatu sengketa apabila mewajibkan adanya upaya administratif, maka harus diselesaikan terlebih dahulu sebagaimana dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Apabila peraturan yang mendasari sengketa tidak mengatur upaya administrasi maka berlaku ketentuan sebagaimana dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu dapat mengajukan upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif terlebih dahulu dan apabila tidak menerima hasil upaya administratif maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pertimbangan hukum hakim terhadap tidak dilakukannya upaya administratif dalam menyelesaikan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang adalah menyatakan gugatan penggugat tidak memenuhi syarat formil dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian Apabila warga masyarakat yang dirugikan dengan adanya keputusan langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ataupun hanya menempuh keberatan maka gugatan tidak akan diterima kecuali telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang tidak mewajibkan untuk menempuh upaya administratif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan.
- Khairani, 2016, *Kepastian Hukum Hak Pekerja Outsourcing ditinjau dari Konsep Hubungan Kerja antara Pekerja dengan Pemberi Kerja*, Jakarta, Raja Wali Pers.
- Umar Dani, 2019, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*, Yogyakarta, FH. UII Press.
- Supandi, 2016, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, PT. Alumni.
- Hari Sugiharto, dan Bagus Oktafian Abrianto, *Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Jurnal Arena Hukum Vol.11 No.1, 2018.
- Ujang Abdullah, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", [https://ptun-palembang.go.id/upload\\_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf](https://ptun-palembang.go.id/upload_data/UPAYA%20ADMINISTRASI%20DALAM%20PERATUN.pdf), diakses pada tanggal 23 Desember 2022.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Lembaran Negara R.I. Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 3344*

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5494.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif”, Berita Negara RI Tahun 2016 Nomor 1986.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2021 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 36/G/2019/PTUN.PDG
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 20/G/2020/PTUN.PDG
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Padang Nomor 27/G/2021/PTUN.PDG