

Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Gugun El Guyanie

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

e-mail: gugun-guyanie@uin-suka.ac.id

Abstrak

Tulisan ini akan menelaah mengenai penyelenggaraan upaya administratif di Indonesia untuk melihat bagaimana eksistensi dan urgensi upaya administratif dalam pemerintahan. Bagaimana eksistensi dan urgensi upaya administratif dalam pemerintahan di Indonesia? Bagaimanakah konsep atau pola ideal upaya administratif agar dapat menciptakan kemanfaatan serta perlindungan hukum untuk masyarakat? Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa eksistensi dan manfaat upaya administratif akan semakin memperoleh pengakuan, apabila jaminan serupa mengenai kebenaran dan keadilan juga diperoleh seperti halnya pada peradilan administrasi murni. Di samping itu, untuk mewujudkan upaya administratif yang ideal maka perlu dirumuskan pola upaya administratif yang meliputi Badan (Majelis) dan kedudukannya serta Hukum Acara (Hukum Formal) sebagai pedoman dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian upaya administratif.

Kata Kunci: *upaya administratif; penyelenggaraan pemerintahan; Indonesia*

Pendahuluan

Dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 termaktub cita-cita dan tujuan nasional bangsa yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut maka diperlukan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan oleh aparatur negara.¹

¹ Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaba Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993) hlm. 9.

Aparatur yang menyelenggarakan pemerintahan disebut sebagai penyelenggara negara. Penyelenggara negara adalah semua pemangku jabatan structural, fungsional, maupun jabatan negara lainnya untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada anggota masyarakat.² Penyelenggara pemerintahan mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara. Semua ini merupakan fungsi pemerintahan yang menjalankan segala kegiatan di luar fungsi yang dijalankan oleh badan legislatif dan badan yudikatif berdasarkan ketentuan dan kewenangan yang mengikat.³

Di samping itu, seiring dengan perkembangan konsep negara hukum modern, kebutuhan akan perlindungan hukum semakin penting dan mutlak. Dalam negara hukum modern keterlibatan negara turut campur hampir di setiap aspek kehidupan masyarakat semakin besar, sehingga konsekuensi dari keterlibatan itu, administrasi negara membutuhkan kekuasaan dan kebebasan yang semakin besar pula. Supaya kekuasaan dan kebebasan tersebut tidak disalahgunakan, dan perlindungan hukum tetap terjamin, maka perlu dilakukan pengawasan terhadap administrasi negara. Lahirnya Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi harapan baru untuk penyelenggaraan pengawasan tersebut.

Dalam bidang administrasi, pengawasan dapat dilakukan melalui Peradilan Administrasi. Pentingnya pengawasan terhadap administrasi negara juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum. Perlindungan hukum tersebut dapat dilakukan melalui Upaya Administratif yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara yang dirugikan akibat sikap-tindak administrasi negara, juga terhadap administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai dengan hukum.⁴ Dengan kata lain, upaya administratif merupakan salah satu

² Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 43.

³ Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011) hlm. 54

⁴ SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 84-85

perlindungan hukum terhadap Tindakan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh badan hukum perdata atau orang apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara, yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Dengan demikian administrasi negara diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tertib serta memperoleh kepastian hukum.

Sebagai negara hukum yang berdasarkan atas Pancasila dan UUD 1945, Indonesia mengakomodir perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dalam konsep negara hukum Indonesia, hak rakyat terhadap negara tidak diletakkan sebagai yang utama, demikian pula kewajiban rakyat terhadap negara tidak dijadikan sebagai yang utama. Namun, antara hak dan kewajiban rakyat terhadap negara diletakkan dalam posisi yang seimbang, serasi, dan selaras, sehingga atas dasar itu tercipta hubungan yang rukun antara rakyat dan pemerintah.⁵

Upaya administratif dihadirkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mengantisipasi dan mengatasi adanya sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan telaah mengenai penyelenggaraan upaya administratif di Indonesia untuk melihat bagaimana eksistensi dan urgensi upaya administratif dalam pemerintahan. Adapun pertanyaan penelitian berdasarkan pokok masalah tersebut diantaranya bagaimana eksistensi dan urgensi upaya administratif dalam pemerintahan di Indonesia? bagaimanakah konsep atau pola ideal upaya administratif agar dapat menciptakan kemanfaatan serta perlindungan hukum untuk masyarakat?

Upaya Administratif dalam Sistem Peradilan Administrasi

Negara hukum menurut F.R Bothlink adalah "*De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). A. Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah

⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 66

negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁶

Albert Vein Dicey dalam tulisan I Dewa Gede Atmadja menunjukkan 3 (tiga) ciri penting setiap negara hukum, yakni:⁷

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum bilamana melanggar hukum;
2. Persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; dan
3. Terjaminnya hak asasi manusia oleh undangundang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam konteks ini, negara hukum yang dituju haruslah sejalan dan konsisten dengan *checks and balances system* yang diterapkan pada sistem Ketatanegaraan Indonesia.⁸ Sebagaimana disebutkan sebelumnya, negara hukum Indonesia mendasarkan pada falsafah Negara Pancasila. Elemen atau ciri-ciri negara hukum Pancasila, menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁹

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 21

⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Perspektif Historis Yuridis Ketatanegaraan*, (Malang: Setara Press, 2012) hlm. 75-77

⁸ I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 3, September 2017 hlm. 316

⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm.85.

kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat.¹⁰ Salah satu konsep ide yang mendasari pentingnya bernegara tidaklah terlepas dari mata rantai proses pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia itu sendiri. Sebagai makhluk sosial manusia tidak akan pernah mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri tanpa bantuan orang lain. Atas dasar pemenuhan kebutuhan manusia tersebut, manusia memerlukan adanya kerjasama sama dan interaksi dengan kelompok lainnya. Kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik dan interaksi antar sesama warga masyarakat inilah yang disebut Malinowski sebagai kebutuhan sekunder manusia. Timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut mendorong terbentuknya pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (intergrasi) anggota masyarakat¹¹

Dalam hal terjadi konflik atau sengketa antara pemerintah dengan rakyat, prinsip utama yang perlu dikedepankan adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah melalui wadah atau sarana upaya administratif, sedangkan penyelesaian melalui peradilan administrasi dijadikan sebagai sarana terakhir. Upaya administratif merupakan prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri. Upaya administratif diharapkan dapat memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Apabila melalui upaya administratif, rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah tersebut adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan hukum merupakan suatu urgensi yang wajar yang tampil menduduki posisi terdepan, terutama dalam merealisasikan pemerataan memperoleh keadilan. Perlindungan hukum menjadi salah satu hal yang sangat penting dan fundamental karena adakalanya administrasi negara salah bersikap dan

¹⁰ S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta:FH UII Press, 2015), hlm. 88.

¹¹ Judistira K. Garna, *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar, Konsep, Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1996), hlm. 55.

bertindak dalam melaksanakan tugasnya, padahal hukumnya benar. Di samping itu, ada juga sikap tindak administrasi negara itu menurut hukum dan bukan pelaksanaannya yang salah, melainkan hukumnya sendiri yang secara materiil tidak benar.¹²

Penyelesaian sengketa melalui wadah atau sarana upaya administratif dengan mengutamakan cara musyawarah akan memperoleh wadah, karena lebih sesuai dengan semangat kehidupan masyarakat Indonesia, yakni semangat kekeluargaan, gotong royong, hidup rukun dan damai serta kompromistis. Disinilah posisi strategis upaya administratif akan sangat dirasakan manfaatnya, sehingga eksistensinya semakin diperlukan untuk meminimalkan munculnya sengketa administrasi di hadapan peradilan administrasi, di mana badan atau pejabat administrasi akan berhadapan dengan rakyat secara konfrontatif.

Selanjutnya, apabila sarana upaya administratif dan cara musyawarah sengketa tidak juga dapat diselesaikan, maka penyelesaian berikutnya tetap diajukan ke peradilan administrasi. Meski demikian, prinsip musyawarah dalam menyelesaikan sengketa yang sedang diperiksa tetap diutamakan dan ditekankan oleh hakim maupun oleh para pihak yang bersengketa.¹³

Perlindungan hukum yang diberikan oleh badan kekuasaan kehakiman melalui Peradilan Administrasi berdasarkan hukum acaranya dilakukan oleh Hakim Peradilan Administrasi, sedangkan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan/instansi di lingkungan pemerintahan sendiri yang disebut upaya administratif, baik melalui prosedur keberatan maupun banding administratif, dilaksanakan berdasarkan hukum acaranya masing-masing.

Mengingat demikian pentingnya jaminan perlindungan hukum dalam suatu negara hukum dan agar perlindungan hukum dapat diberikan dengan maksimal, kiranya perlu segera dipikirkan dan dirumuskan suatu hukum acara yang merupakan kesatuan beracara sebagai standar dalam proses pemeriksaan upaya administrative. Sebab yang menjadi pertanyaan dan persoalan pada saat sekarang,

¹² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, dalam SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 89

¹³ SF Marbun, *Peradilan Administrasi.....*, hlm. 89

apakah proses pemeriksaan upaya administratif yang dilakukan selama ini dengan hukum acaranya masing-masing itu, telah mampu menjamin dan memberikan perlindungan hukum secara maksimal? Berkenaan dengan hal tersebut, Sjahran Basah mengatakan sebagai berikut:¹⁴

“... Karena itu dapat dipertimbangkan sebagai rekomendasi suatu pemikiran mengadakan kesatuan beracara di bidang peradilan semu, baik di banding administrative maupun proses keberatan. Kesatuan beracara di peradilan administrasi semu itu, mengandung pokok-pokok beracara di dalam proses upaya administratif maupun prsedur keberatan, belum ada kesatuan beracara...”

Hukum Acara Upaya Administratif yang dimaksud adalah ketentuan-ketentuan yang memuat rangkaian acara bertindak pencari keadilan dalam mengajukan upaya administratif maupun proses keberatan yang diajukan kepada Badan atau Pejabat Administrasi atau kepada Majelis yang ditunjuk untuk memeriksa dan memutus permohonan upaya administratif tersebut. Hukum acara itu harus menggambarkan proses pemeriksaan yang benar-benar efektif dan sekaligus mampu menjamin serta memberikan perlindungan hukum bagi warga pencari keadilan. Untuk itu pola upaya administrative yang akan dirumuskan, harus memuat ketentuan-ketentuan mengenai institusi dan prosedur pemeriksaan.

Institusi yang dibentuk dan ditunjuk menangani upaya administratif dimaksud mencakup bentuk, fungsi, tugas, dan wewenangnya. Sedangkan prosedurnya haruslah benar-benar mampu menjamin segi objektivitas, yang tercermin dalam setiap tahap pemeriksaan yang dilakukan baik dalam proses banding administrative maupun proses keberatan.¹⁵ Upaya administratif dikatakan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi karena upaya administratif merupakan kombinasi atau bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan administrasi, yang sama-sama berfungsi

¹⁴ Sjahran Basah, *Beberapa Permasalahan Pokok Bertalian dengan Terbentuknya Peradilan Administrasi, Bunga Rampai HTN dan HAN*, dalam SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 93

¹⁵ SF Marbun, *Peradilan Administrasi...*, hlm. 93

untuk mencapai tujuan memelihara keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan Makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Istilah peradilan administrasi negara dalam arti sempit menurut S. Prajudi Admosudirdjo adalah Peradilan Tata Usaha Negara¹⁶, sedangkan Rochmat Soemitro menggunakan istilah peradilan administrasi murni atau peradilan administrasi dalam arti sempit.¹⁷ Peradilan Administrasi dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara yang memiliki unsur-unsur berikut:

- a. adanya hukum, terutama di lingkungan Hukum Administrasi yang dapat diterapkan pada suatu persoalan ;
- b. adanya sengketa hukum yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara;
- c. minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;
- d. adanya badan peradilan yang berdiri sendiri dan terpisah yang berwenang memutuskan sengketa secara netral atau tidak memihak;
- e. adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum “*in concreto*” untuk mempertahankan ditaatinya hukum materiil.¹⁸

Menurut Paulus Effendie Lotulung,¹⁹ sebelum berlakunya UU No. 5 tahun 1986, pola yang berlaku dalam penyelesaian sengketa antara rakyat dengan pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam hukum publik adalah sebagai berikut :

¹⁶ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi, Simposium Peradilan Tata Usaba Negara*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1976), hlm. 69

¹⁷Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Badung: P.T.Eresco, 1989), hlm.49-50

¹⁸ Sjahchran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alurni, 1989), hlm. 55.

¹⁹Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm.106-107.

1. penyelesaian sengketa melalui jalur intern administratif yaitu atasan hierarki dari pejabat yang bersangkutan, jalur ini dikenal dengan sebutan administratif beroep atau prosedur pengajuan keberatan;
2. penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh badan badan peradilan semu, yang sebetulnya secara truktur organisatoris merupakan bagian dari pemerintahan/administratif.
3. penyelesaian oleh suatu badan peradilan, yang bisa berupa:
 - a. peradilan administrasi khusus, yaitu pajak;
 - b. peradilan umum.

Sesuai ketentuan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 dan pendapat para sarjana hukum di atas, maka dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara, karena upaya administratif merupakan bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, sehingga apabila dalam peraturan perundang-undangan tersedia upaya administratif maka sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu seluruh upaya administratif yang tersedia harus telah selesai digunakan. Upaya administratif dalam UndangUndang No. 5 Tahun 1986 diatur dalam Pasal 48. Sedangkan tindak lanjut atau upaya penyelesaian sengketa TUN yang telah menempuh upaya administratif itu diatur dalam Pasal 51 ayat (3).²⁰

Alasan hukum penggunaan sarana upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara antara lain adalah: *Pertama*, adanya konsep pemisahan kekuasaan negara dari Montesquieu, yang dibagi dalam 3 (tiga) elemen kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang), kekuasaan yudikatif (pelaksana kekuasaan kehakiman) dan kekuasaan legislatif (kekuasaan pembentuk undang-undang). Pemisahan tersebut bertujuan untuk menjamin kebebasan masyarakat dan mencegah tindakan yang sewenang-wenang dari

²⁰ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ketiga, (Jakarta, 2002), hlm. 83-84.

penguasa serta mencegah pemusatan kekuasaan negara²¹; *Kedua*, pada prinsipnya tugas pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan masyarakat (*public service*) dan bukannya melayani gugatan, sehingga apabila dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara ternyata tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah, maka penyelesaian melalui lembaga peradilan merupakan sarana terakhir (*ultimum remidium*); *Ketiga*, dalam penyelesaian oleh lembaga peradilan hanyalah menguji dari aspek hukum saja (*rechtmatigheid*), sedangkan pemerintah dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara selain menguji dari aspek hukum (*rechtmatigheid*) tetapi juga meliputi aspek efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid*).

Upaya Administratif Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986

Ketentuan upaya administratif dalam hukum positif dimuat dalam Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986.²² Terdapatnya kata 'harus' dalam Pasal 48 tersebut berarti, setiap sengketa tata usaha negara yang menyediakan upaya administratif baru dapat diajukan ke pengadilan administrasi (murni), setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif.

Namun demikian, berdasarkan Surat Edaran MA No. 2 Tahun 1991 dinyatakan bahwa dalam hal upaya administrative yang tersedia hanya berupa keberatan, sengketa administrasi dapat langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Administrasi seperti ditentukan pada Pasal 48 tersebut.

Bagi mereka yang telah menempuh upaya administrative dan tidak puas dengan keputusan tersebut, dapat mengajukan sengketanya ke Pengadilan Administrasi (murni) yang dalam hal ini adalah Pengadilan Tinggi Administrasi. Ketentuan mengenai prosedur

²¹ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung : PT. Alumni, 2004), hlm.16.

²² Lihat Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 "(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 batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/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.

tersebut dimuat pada Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986.²³ Dengan dijadikannya Pengadilan Tinggi Administrasi yang seharusnya sebagai Pengadilan Tingkat Banding, menjadi Pengadilan Tingkat Pertama dalam hal tersedia upaya administrative, berakibat Pengadilan Tinggi Administrasi mempunyai tugas dan wewenang lain, disamping tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di Tingkat Banding. Hal ini merupakan pengecualian dan bahkan penyimpangan dari ketentuan Pasal 6 butir b UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum.²⁴

Upaya Administratif menurut UU No. 30 tahun 2014

Berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1986, menurut Pasal 75 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, menyatakan 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”

Berdasarkan rumusan tersebut terdapat frasa “dapat”, adapun frasa “dapat” sesuai Lampiran II Angka 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa untuk menyatakan sifat *diskresioner* dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga, digunakan kata “dapat”.

Apabila merujuk pada ketentuan Lampiran II angka 267 UU No. 12 Tahun 2011 maka seharusnya frasa “dapat” dibubuhkan setelah subyek norma, yaitu frasa yang menunjuk pada lembaga atau badan yang memiliki wewenang dalam menentukan pilihan, pilihan yang dimaksud disini adalah pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan pemerintahan yang berdasarkan kewenangannya, dengan kata lain, frasa dapat melekat pada subyek

²³ Lihat Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48”

²⁴ Lihat Pasal 6 butir b UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum “Pengadilan Tinggi merupakan Pengadilan Tingkat Banding”

atau frasa lembaga yang memiliki kewenangan diskresi untuk menentukan pilihan tindakan pemerintahan. Akan tetapi dalam pasal 75 ayat (1) frasa “dapat” menunjuk pada masyarakat, yang mana masyarakat bukanlah subyek norma yang memiliki wewenang untuk dalam menentukan pilihan, dalam konteks ini masyarakat bukanlah menunjuk jabatan.

Ketentuan pasal 75 ayat (1) UU No. 30 tahun 2014 memiliki makna bahwa masyarakat yang dirugikan atas suatu keputusan/tindakan pemerintah diberikan pilihan untuk mengajukan Upaya Administratif atau langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak harus melalui prosedur upaya administratif terlebih dahulu, tetapi penyelesaiannya dapat langsung mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Dengan kata lain, upaya administrasi tidak wajib ditempuh terlebih dahulu.

Sehingga, meskipun UU No. 5 Tahun 1986 dan perubahannya belum dilakukan harmonisasi dengan UU No. 30 2014 dan oleh karena lembaga upaya administratif telah diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 sebagai *umbrella act*,²⁵ *general rules*²⁶ juga diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, maka penerapan ketentuan upaya administratif tersebut, dengan mendasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, hendaknya menerapkan ketentuan upaya administratif yang sudah diatur dalam undang-undang sektoral, yakni sebelum masyarakat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara harus melakukan upaya administratif yang tersedia (keberatan dan atau banding administratif). Dalam hal undang-undang sektoral tidak mengatur adanya upaya administratif, maka ketentuan Upaya Administratif yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang diterapkan oleh hakim.

²⁶ Philipus M. Hadjon, (R)UU *Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (Sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administratif Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Makalah Disampaikan Dalam rangka HUT Peratun XVIII, Tanggal 13-15 Maret 2009 di Surabaya, hlm. 6.

Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Soemaryono dan Anna Erliyana, bahwa oleh karena tidak semua peraturan dasar penerbitan keputusan tata usaha negara mengatur mengenai upaya administratif, maka upaya administratif merupakan aspek prosedural yang sangat penting yang berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadili sengketa tata usaha negara.²⁷

Saat ini dalam praktik peradilan sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan tepatnya pada point E mengenai Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara, angka 1, huruf c. yang menentukan bahwa perubahan paradigma beracara di peradilan tata usaha negara pasca berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa: “keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan pengadilan tata usaha negara”

Pasca berlakunya Surat Edaran MA No. 4 Tahun 2016 tersebut, pengadilan tata usaha negara berwenang sebagai pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, memutus dan mengadili sengketa tata usaha negara setelah upaya banding administratif dilakukan oleh warga masyarakat.

Eksistensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Eksistensi upaya administratif telah dikenal sejak lama dan telah memperoleh tempat serta pengakuan dalam tata hukum Indonesia jauh sebelum UU No. 5 Tahun 1986 memberikan tempat secara yuridis-formal sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi. Contohnya antara lain adalah Komisi Duane, Badan Sensor Film berdasarkan Film Ordonasi 1940 jo. No. 1 PNPS 1964 jo SK Menteri Penerangan Negara berdasarkan UU No. 49 PNPS Tahun 1960 jo SK MENPEN No. 25/Kep-MENPEN/1971, dan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berdasarkan UU Prp Tahun 1960.

²⁷Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaba Negara*,(Jakarta: PT. Pramedya Pustaka,1999), hlm. 8.

Eksistensi upaya administratif yang selama ini dikenal adalah dalam bentuk banding dan keberatan. Beberapa bentuk banding dan keberatan itu, kemudian dijadikan sebagai contoh dalam Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986 antara lain yakni: Majelis Pertimbangan Pajak (MPP), Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK), Panitia Penyelenggara Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) dan Keputusan Gubernur mengenai UU Gangguan. Jadi, upaya administratif bukan meruakan hal baru dalam tata hukum Indonesia.²⁸

Mengingat penting dan strategisnya posisi upaya administrative dalam sistem peradilan administrasi, sudah saatnya dilakukan kajian dan pembenahan terhadap institusi serta mekanisme upaya administrative tersebut. Sebab apabila dengan menempuh upaya administrative ini mereka yang mencari keadilan dapat puas dan rasa keadilannya terpenuhi, bukan mustahil sengketa-sengketa administrasi akan terhenti dan cukup diselesaikan pada tingkat upaya administratif. Sengketa-sengketa administrasi tidak akan banyak menumpuk di Peradilan Administrasi, khususnya Pengadilan Tinggi Administrasi. Di sinilah letak atau posisi strategis upaya administratif, guna menahan atau meminimalkan menumpuknya sengketa administrasi ke pengadilan administrasi (murni), dimana pemerintah dan rakyat saling berhadapan secara frontal.

Selain itu, kita juga perlu merumuskan suatu Hukum Acara Upaya Administratif sebagai standar dalam melaksanakan proses pemeriksaan, baik banding administratif maupun proses keberatan. Dalam Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986, disebutkan bahwa Upaya Administratif adalah proses yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Apabila dilihat dari fungsinya yang hakekatnya sama dengan fungsi badan peradilan, yakni mencari dan menemukan fakta-fakta, kemudian menerapkan kaidah hukum dengan tidak memihak, maka eksistensi Lembaga upaya administratif patut untuk dipikirkan khususnya dalam hal mengembangkan fungsi upaya administratif tersebut dari sekadar fungsi kepanasehatan dan fungsi perdamaian. Dengan mengembangkan fungsi upaya administratif tersebut sehingga mendekati fungsi sebuah badan peradilan, diharapkan eksistensi dan manfaat upaya administratif akan semakin

²⁸ SF Marbun, *Peradilan Administrasi...*, hlm. 98

diperlukan karena dirasa mampu memberikan perlindungan hukum kepada pencari keadilan secara maksimal.

Saat ini, meskipun eksistensi lembaga Upaya Administratif secara yuridis telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986, namun dalam implementasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenangnya masih sangat banyak ditemukan kendala. Akibatnya maksud dan tujuan semula disediakannya upaya administratif sebagai sarana perlindungan hukum belum dapat dirasakan dengan maksimal.

Menurut SF Marbun, beberapa faktor yang selama ini dirasakan sebagai kendala yang mempersulit pelaksanaan upaya administratif, baik dalam proses banding administratif maupun proses keberatan, antara lain adalah:²⁹

a. Ketiadaan Hukum Acara

Ketiadaan Hukum Acara sebagai standar dalam proses pemeriksaan baik dalam proses Banding Administratif maupun Prosedur Keberatan, merupakan salah satu faktor yang cukup dominan sebagai kendala dalam proses pemeriksaan upaya administratif. Kesulitan akibat ketiadaan hukum acara umumnya sangat dirasakan oleh sebagian besar departemen atau badan atau institusi yang menyediakan upaya administrasi. Akibatnya, proses penanganan terhadap permohonan upaya administratif yang dilakukan selama ini masih banyak bersifat insidental. Ketiadaan Hukum Acara menimbulkan kesulitan-kesulitan bagi Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam memeriksa setiap permohonan upaya administratif, maupun bagi pihak pemohon dan pihak termohon. Beberapa permasalahan yang umumnya sering dihadapi Badan yang memeriksa upaya administratif, antara lain tidak jelasnya maksud, tujuan, fungsi, tugas, dan wewenang upaya administratif serta bagaimana cara pemeriksaan yang harus dilakukan.

b. Kurangnya Informasi

Belum efektifnya dan belum dimanfaatkannya secara maksimal upaya administratif salah satu faktornya disebabkan oleh informasi mengenai institusi upaya administratif belum banyak diketahui oleh masyarakat luas. Akibat kurangnya informasi, akhirnya para pihak yang dirugikan lebih banyak mengajukan permohonan yang bersifat

²⁹ Ibid, hlm. 102-109

pengaduan dan atau laporan daripada dalam bentuk upaya administratif. Karena itu, umumnya cara penyelesaian yang ditempuh oleh badan/instansi menanggapi laporan atau pengaduan itu adalah dengan acara memberikan atau mengeluarkan petunjuk kepada instansi bawahan mengenai cara penyelesaian pengaduan/laporan tersebut. Padahal petunjuk dan atau pengarahan yang diberikan kepada bawahan itu adalah dalam konteks pembinaan oleh atasan terhadap bawahannya.

c. Penilaian Segi Kebijaksanaan

Persoalan yang cukup sulit dihadapi oleh badan/pejabat tata usaha negara dalam proses pemeriksaan dan penyelesaian sengketa upaya administratif, khususnya instansi Banding Administratif adalah penyelesaian permohonan banding administratif berkenaan dengan *policy* atau kebijakan instansi bawahannya. Salah satu sebab timbulnya kesulitan menilai kebijaksanaan bawahan karena belum adanya hukum acara yang dapat dijadikan pedoman dalam memeriksa dan menyelesaikan permohonan upaya administratif. Namun sebaliknya bagi pencari keadilan, adanya penilaian dari segi kebijaksanaan ini justru merupakan sesuatu hal yang positif dan menguntungkan.

d. Penentuan Batas Waktu

Berapakah lamanya batas waktu diberikan kepada badan yang memeriksa upaya administratif untuk menyelesaikan suatu permohonan yang diajukan kepadanya, perlu memperoleh kepastian. Sebab lamanya batas waktu tersebut dapat dan akan sangat mempengaruhi citra dan kredibilitas badan upaya administratif dalam pandangan masyarakat. Timbulnya hambatan yang disebabkan oleh batas waktu ini, tidak saja bersumber dari badan yang memeriksa upaya administratif, tetapi juga bersumber dari para pihak yang bersengketa. Akibatnya penyelesaian sengketa sering melampaui batas waktu tiga bulan, sesuai dengan batas waktu yang ditentukan secara umum oleh hukum positif. Akhirnya, akibat karena tidak adanya kepastian batas waktu itu, telah menimbulkan kesulitan bagi badan (institusi) upaya administratif dalam menyusun agenda penanganan dan penyelesaian sengketa.

e. Kurangnya Fasilitas

Fasilitas merupakan salah satu faktor penunjang dalam melaksanakan tugas penegakan hukum yang tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan faktor lainnya. Fasilitas yang cukup dan memadai

akan sangat membantu tugas penegakan hukum, khususnya melalui upaya administratif kelengkapan fasilitas itu meruakan faktor pendukung yang mempunyai arti strategis yang sangat penting. Apabila mekanisme upaya administratif harus berpacu dengan batas waktu yang ditentukan dan harus dikejar demi tegaknya kepastian hukum, maka perlu segera dipikirkan dan dipenuhi segala fasilitas yang diperlukan, guna menopang dan menunjang pekerjaan atau tugas-tugas instansi upaya administratif, misalnya ruang sidang, komputer, mesin ketik, telepon, file, faximile, dan lain-lain.

Pola Ideal Upaya Administratif

Demi tegaknya huukum dan demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan tujuan negara kita, maka tegasnya, dalam praktik penyelenggaraan negara, ketentuan-ketentuan hukum harus dihormati dan ditegakkan oleh pemerintah atau penyelenggara negara ³⁰ termasuk dalam menjalankan upaya administratif. Maksud dan tujuan disediakannya upaya administratif adalah untuk memudahkan para pencari keadilan memperoleh keadilan dan perlindungan hukum, baik bagi administratif negara sendiri maupun bagi warga. Bagi administrasi negara sendiri upaya administratif dapat dijadikan sarana untuk membetulkan kekeliruannya dan sekaligus melindungi sikap administrasi yang bertindak secara benar sesuai dengan hukum, kecuali itu upaya administratif juga diharapkan berfungsi memelihara dan menegakkan asas kerukunan dan asas kekeluargaan yang merupakan landasan hubungan pemerintah dengan warga.

Dalam proses pemeriksaan upaya administratif, asas kerukunan dan kekeluargaan melalui cara musyawarah harus selalu dikedepankan. Dalam rangka meweujudkan fungsi tersebut, fungsi utama administratif harus diletakkan pada fungsi penasehatan dan fungsi perdamaian.³¹ Supaya upaya administratif dapat dimanfaatkan secara maksimal dan mampu memberikan perlindungan hukum serta eksistensinya semakin kokoh, perlu segera dirumuskan suatu pola upaya administratif, khususnya hukum acara sebagai standar daalam

³⁰ Dahlan Thaib, *Hukum dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: FH UII, 1998), hlm. 78

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum....*, hlm. 184-185

proses pemeriksaan upaya administratif. Salah satunya adalah dengan mengedepankan prinsip musyawarah. Dengan cara musyawarah yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan dan gotong royong, diharapkan hubungan pemerintah dengan warga akan pulih kembali dan kerukunan dapat terwujud.

Di samping itu, juga harus selalu diterapkan asas keseimbangan dengan tepat untuk mewujudkan kerukunan antara pemerintah dengan warga. Maka dari itu, posisi strategis upaya administratif harus dimaksimalkan agar tercapai mufakat dengan cara musyawarah sehingga sengketa hanya akan diteruskan ke pengadilan administrasi sebagai alternatif terakhir. Bahkan dalam sidang di peradilan administrasi, penyelesaian harus tetap diusahakan agar penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah dapat dicapai.³²

Eksistensi dan manfaat upaya administratif akan semakin memperoleh pengakuan, apabila jaminan serupa mengenai kebenaran dan keadilan juga diperoleh seperti halnya pada peradilan administrasi murni. Bahkan warga akan lebih senang menyelesaikan sengketanya melalui upaya administratif, karena penyelesaian dan penyelenggaraannya lebih mudah, sederhana, cepat, biaya ringan, serta memuaskan. Menurut SF Marbun, perlu dirumuskan pola ideal upaya administratif yang efektif dan mampu memberikan perlindungan hukum secara maksimal, sehingga sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986. SF Marbun merumuskan pola upaya administratif yang meliputi Badan (Majelis) dan kedudukannya serta Hukum Acara (Hukum Formal) sebagai pedoman dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian upaya administratif tersebut sebagai berikut:³³

Badan (Majelis) Upaya Administratif

Dalam hal apakah prosedur keberatan harus ditempuh terlebih dahulu sebelum menempuh banding administratif ataukah banding administratif dapat diajukan tanpa terlebih dahulu menempuh prosedur keberatan, UU No. 5 Tahun 1986 lebih cenderung menyerahkannya kepada pembuat peraturan perundang-undangan.

³² S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara...*, hlm. 118-119

³³ *Ibid*, hlm. 120-129

Pada masa yang akan datang, diharapkan pembuat peraturan perundang-undangan dapat bijaksana menentukan memilih salah satu alternatif dari dua bentuk upaya administratif tersebut.

Pembuat peraturan perundang-undangan hendaknya tidak menentukan adanya kewajiban untuk menempuh kedua bentuk upaya administratif diwajibkan untuk ditempuh. Sebab, jika kedua bentuk upaya administratif tersebut diwajibkan untuk ditempuh, berarti pencari keadilan untuk sampai ke Mahkamah Agung harus melalui 4 (empat) tahap bahkan sampai 5 (lima) tahap dengan Peninjauan Kembali. Hal ini justru dapat dikatakan bertentangan dengan jiwa dan semangat yang tertuang dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 yang menghendaki agar peradilan dilakukan dengan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Maka, alangkah lebih baik jika nantinya upaya administratif yang harus ditempuh cukup salah satu saja dengan tetap mengedepankan fungsi penasehatan dan fungsi perdamaian yang dilakukan dengan efektif, baik melalui prosedur keberatan maupun melalui banding administratif.

Bentuk institusi (badan) yang memeriksa upaya administratif adalah Majelis yang diberi nama Majelis Upaya Administratif. Karena upaya administratif menurut Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 terdiri atas Prosedur Keberatan dan Banding Administratif, maka Majelis Upaya Administratif itu juga dapat dibedakan dan masing-masing diberi nama Majelis Keberatan dan Majelis Banding Administratif.

Agar upaya administratif dapat berjalan efektif dan berfungsi optimal, perlu di setiap instansi baik di Pusat maupun di Daerah dibentuk masing-masing Majelis. Pembentukan masing-masing Majelis itu di setiap instansi disesuaikan dengan kebutuhan instansi yang bersangkutan atau alternatif lain, yakni dengan membentuk satu Majelis banding Administratif, untuk seluruh departemen/instansi yang berkedudukan di Jakarta (Pusat).

Tugas dan wewenang Majelis upaya administratif adalah memeriksa setiap permohonan Keberatan atau permohonan Banding yang diajukan kepada instansi (majelis) tersebut. Keanggotaan Majelis terdiri dari 3 (tiga) orang dan sebaiknya mereka yang senior dan berpengalaman dalam bidangnya.

Kedudukan Badan (Majelis) Upaya Administratif

Karena kedudukan upaya administratif berada di lingkungan pemerintahan sendiri, menjadikannya selalu dipertanyakan tentang objektivitasnya. Inilah yang menjadi salah satu persoalan sentral yang cukup rumit dalam membahas eksistensi upaya administratif. Kekhawatiran tersebut akan lebih beralasan ketika dikaitkan dengan asas tidak seorangpun dapat menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri (*nemo iudex in propria causa*).³⁴

Untuk menjawab persoalan tersebut, beberapa jalan alternatif yang dapat ditempuh adalah: Pertama, dengan cara menempatkan Badan (Majelis) tersebut di luar instansi atau dinas yang bersangkutan. Model seperti ini sesungguhnya sudah memperoleh tempat dan pengakuan dalam Penjelasan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986, yakni Majelis Pertimbangan Pajak. Kedua, dengan menempatkan Badan (Majelis) itu tetap merupakan bagian dari instansi atau dinas yang bersangkutan. Namun yang perlu diperhatikan adalah komposisi keanggotaan dan persyaratan keanggotaannya. Keanggotaan dari Majelis itu haruslah pejabat senior dan memiliki pengetahuan yang luas serta berpengalaman dalam bidangnya, atau dapat juga dipertimbangkan mereka yang telah memasuki masa pensiun. Keanggotaan badan (Majelis) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usul Kepala instansi atau dinas. Mereka bertanggungjawab langsung kepada Menteri.³⁵

Selain itu, diharapkan pula agar anggota badan (Majelis) upaya administratif memiliki kesadaran tinggi, karena sebagai anggota majelis setiap tindakan mereka akan dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum.³⁶ Di samping itu, anggota Majelis keberatan atau Majelis Banding (upaya administratif) harus benar-benar menghayati isi dan makna Penjelasan Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan antara lain : “...Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 18-19

³⁵ Paulus Effendie Lolutung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 1986), hlm. 21-23

³⁶ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm.64

atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”

Hukum Acara Upaya Administratif

Prinsip-prinsip hukum acara yang berkaitan dengan prosedur upaya administratif antara lain adalah:

- a. Sederhana dan Cepat;
- b. Batas Waktu;
- c. Bentuk dan Isi permohonan;
- d. Pemeriksaan;
- e. Hak untuk didengar;
- f. Pengujian;
- g. Keputusan.

Kesimpulan

Upaya administratif merupakan prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri. Upaya administratif diharapkan dapat memulihkan kerukunan dan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Apabila melalui upaya administratif, rakyat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut, maka sarana dan upaya terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara rakyat dengan pemerintah tersebut adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Penyelesaian sengketa melalui wadah atau sarana upaya administratif dilakukan dengan mengutamakan cara musyawarah. Disinilah posisi strategis upaya administratif akan sangat dirasakan manfaatnya, sehingga eksistensinya semakin diperlukan untuk meminimalkan munculnya sengketa administrasi di hadapan peradilan administrasi, di mana badan atau pejabat administrasi akan berhadapan dengan rakyat secara konfrontatif.

Eksistensi dan manfaat upaya administratif akan semakin memperoleh pengakuan, apabila jaminan serupa mengenai kebenaran dan keadilan juga diperoleh seperti halnya pada peradilan administrasi murni. Di samping itu, untuk mewujudkan upaya administratif yang

ideal maka perlu dirumuskan pola upaya administratif yang meliputi Badan (Majelis) dan kedudukannya serta Hukum Acara (Hukum Formal) sebagai pedoman dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian upaya administratif.

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, Penerbit Binacipta, 1976.
- Effendie Lotulung, Paulus. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Fachrudin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung, PT. Alumni, 2004.
- Garna, Judistira K. *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar, Konsep, Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1996.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya, PT Bina Ilmu, 1987.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Cet. Ketiga, Jakarta, 2002.
- I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Perspektif Historis Yuridis Ketatanegaraan*, Malang: Setara Press, 2012
- I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, “Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 3, September 2017
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Prijodarminto, Soegeng, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian Dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011

- SF Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta, FH UII Press, 2015.
- Sjachran Basah. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Orasi Ilmiah, Unpad, 1986.
- Sjahran Basah. *Beberapa Permasalahan Pokok Bertalian dengan Terbentuknya Peradilan Administrasi, Bunga Rampai HTN dan HAN*, Jurusan HTN, FH.UII, Yogyakarta, 1987
- Sjahchran Basah. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung, Alumni, 1989.
- Soemitro, Rochmat. *Masalah Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Badung, PT.Eresco, 1989.
- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta, PT. Pramedya Pustaka, 1999.
- Sinamo, Nomense, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010
- Thaib Dahlan. *Hukum dan Kekuasaan*. Yogyakarta: FH UII, 1998.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.