

KEPASTIAN HUKUM TENGGANG WAKTU PENGAJUAN GUGATAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BAGI PIHAK KETIGA YANG BERKEPENTINGAN PASCA BERLAKUNYA PERMA NO. 6 TAHUN 2018

Sri Redjeki Slamet¹
Universitas Esa Unggul
Jalan Arjuna Utara No. 9, Jakarta Barat
sri.redjeki@esaunggul.ac.id

Abstract

Parties who feel their interests are harmed by the issuance of a state administrative decision by a state administrative agency or officer can file a lawsuit in the state administrative court to have the decision declared void or invalid. A lawsuit to the court is one way of resolving state administrative disputes in addition to the way of resolving disputes through administrative efforts, where administrative efforts are used if the basic rules govern administrative efforts as stipulated in Article 48 of the Law on Administrative Affairs. The provisions of the Government Administration Law and Perma No. 6 of 2018 have changed the norms of administrative efforts into norms that are imperative before disputes can be resolved by litigation in the State Administrative Court. This imperative provision for administrative efforts opens a gap for third parties interested in the issuance of a state administrative decision to anticipate the deadline for filing a lawsuit based on the norm calculated at 90 (ninety) days from the time of knowledge of the state administrative decision. This research uses a normative type of research with a legal approach method and a concept approach, using document study data collection tools to obtain secondary data sourced from legal materials, primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials, where the data obtained are analyzed qualitatively.

Keywords: *administrative efforts, interested third parties, grace periods, imperative norms*

Abstrak

Para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan/Pejabat tata usaha negara dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara agar keputusan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah. Gugatan ke pengadilan merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa tata usaha negara disamping cara penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, dimana upaya administratif digunakan jika aturan dasarnya mengatur mengenai upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang Undang Peratun. Ketentuan Undang Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma No. 6 Tahun 2018 telah merubah norma upaya administratif menjadi norma yang bersifat imperatif sebelum sengketa dapat diselesaikan secara litigasi di Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan imperatif upaya administratif ini membuka celah bagi pihak ketiga yang berkepentingan terhadap dikeluarkannya keputusan tata usaha negara untuk mensiasati tenggang waktu pengajuan gugatan dengan berdasarkan norma dihitung 90 (Sembilan puluh) hari sejak saat diketahuinya keputusan tata usaha negara. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif dengan metode pendekatan undang undang dan pendekatan konsep, menggunakan alat pengumpul data studi dokumen untuk

memperoleh data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, di mana data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif.

Kata Kunci : *Upaya administratif, pihak ketiga yang berkepentingan, tenggang waktu, norma imperatif*

Pendahuluan

Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peratun) mengatur mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan terhadap sengketa tata usaha negara, yaitu “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Ketentuan tersebut berlaku bagi pihak yang Namanya dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN). Sementara tenggang waktu bagi pihak ketiga yang berkepentingan berdasarkan SEMA No. 3 Tahun 2015 menentukan, “tenggat waktu 90 (sembilan puluh hari untuk mengajukan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara dihitng sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, berarti tenggang waktu pengajuan gugatan sengketa Tata Usaha Negara bagi pihak ketiga yang berkepentingan dihitng 90 hari sejak ia pertama kali mengetahui KTUN yang merugikan kepentingannya, namun dengan pemberlakuan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (selanjutnya disebut Perma Nomor 6 Tahun 2018) telah membuka celah bagi pihak ketiga untuk pengajuan gugatan TUN setelah lewat 90 hari sejak

ia mengetahui KTUN yang di rasa merugikan kepentingannya.

Perma No. 6 Tahun merupakan ketentuan untuk mengisi kekosongan hukum terhadap ketentuan Pasal 76 ayat (3) Undang Undang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) yang berbunyi, “Pengadilan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif” (Mahkamah), di mana ketentuan tentang penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan di Pengadilan setelah menempuh upaya administratif tidak diatur secara terperinci.

Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan (Sudarsono, Retno Ariyani).

Berlakunya Perma No. 6 Tahun 2018 telah mengubah prosedur penyelesaian sengketa Administrasi Pemerintahan, di mana sebelum adanya Perma No 6 Tahun 2018 tersebut Upaya Administratif merupakan syarat mengajukan gugatan ke Peradilan TUN hanya diwajibkan apabila telah ditentukan oleh aturan dasarnya, namun sejak adanya Perma No. 6 Tahun 2018, maka Upaya Administratif menjadi syarat yang mutlak harus dipenuhi terlebih dahulu oleh warga masyarakat sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Peratun) sebagaimana ketentuan Pasal 48 UU Peratun.

Atas dasar hal tersebut perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai kepastian hukumnya, yaitu mengenai permasalahan Bagaimana ketentuan kewajiban untuk melalui upaya administratif sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Perma No. 6 Tahun 2018 ? dan Apakah upaya administratif berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 berpengaruh pada tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang berkepentingan ?

Metode Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan penelitian meliputi pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) (Peter Mahmud Marzuki). Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam mencari jawaban mengenai kepastian hukum tenggang waktu pengajuan gugatan di Peraturun bagi pihak ketiga yang berkepentingan.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas dan norma hukum keharusan mengajukan upaya administratif dan pemberlakuan tenggang waktu pengajuan gugatan di Peraturun. Penelitian ini bersifat deskriptif analistis yang memberikan gambaran dan uraian secara analistis mengenai keharusan mengajukan upaya administratif dan kepastian hukum penentuan tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang berkepentingan.

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah alat pengumpul data studi dokumen atau studi kepustakaan untuk memperoleh data

sekunder yang bersumber dari bahan-bahan hukum berupa :

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang meliputi : UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. SEMA No. 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan, dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer yang meliputi literatur berupa buku-buku, jurnal sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder yang meliputi kamus dan harian surat kabar.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, di mana data hasil penelitian disajikan dalam bentuk rangkaian kata-kata.

Hasil dan Pembahasan

Keadilan dan Kepastian Hukum sebagai Tujuan Penegakan Sistem Hukum

Dalam suatu sistem hukum, pengadilan pada hakekatnya sebagai lambang keadilan, di mana eksistensi Pengadilan merupakan institusi penegak hukum bagi para pencari keadilan (Margono). Sebagai lambang keadilan, pengadilan melalui putusannya senantiasa

akan memberikan keadilan dan kepastian hukum.

Menurut Gustav Radburch, “hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu : pertama, asas keadilan hukum (*gerechtigheid*) yang meninjau dari sudut filosofis, bahwa keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Kedua, asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), yang meninjau dari sudut yuridis, dan ketiga asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doel-matigheid* atau *utility*)” (Aili Papang Hartono).

Merujuk pada teori Gustav Radburch tersebut, maka tujuan hukum adalah : keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Keadilan sebagai tujuan hukum lebih dititik beratkan pada filsafat hukum, sedangkan kemanfaatan sebagai tujuan hukum lebih ditekankan kepada aspek sosiologis dan kepastian hukum sebagai tujuan hukum berorientasi pada pandangan yuridis formal (Margono).

John Rawls mendefinisikan keadilan sebagai *fairness (justice as fairness)*. Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran (Rawls, 1955). Mengenai kepastian hukum, Gustav Radburch, membagi menjadi 2 (dua) macam pengertian kepastian hukum, yakni kepastian hukum oleh karena hukum, dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Kepastian hukum mempunyai arti bahwa, hukum harus pasti yang tidak mudah berubah-ubah sesuai dengan perubahan dalam masyarakat dan dapat ditaati oleh masyarakat pada waktu dan tempat manapun.

Mengenai tujuan kemanfaatan, Jeremy Bentham dengan teori utilitas dalam karyanya berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*

menyebutkan, bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar, untuk terbanyak orang) (Ahmad Ali). Mengenai definisi kemanfaatan, Mill mengatakan,

“kemanfaatan atau prinsip kebahagiaan terbesar menyatakan bahwa tindakan tertentu benar jika cenderung memperbesar kebahagiaan; keliru jika cenderung menghasilkan berkurangnya kebahagiaan. Yang dimaksud dengan kebahagiaan adalah kesenangan dan tidak adanya rasa sakit. Berdasarkan pernyataan singkat tersebut, tujuan hidup yang pertama adalah kebahagiaan. Tujuan yang kedua adalah kebenaran” (Karen Laback, 1986).

Oleh karenanya, selain kepastian hukum, tugas hukum yang lain, adalah menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna. Kepastian hukum akan tercapai, apabila hukum tersebut diatur dalam undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang berten-tangan dengan undang-undang dan dibuat berdasarkan keadaan hukum yang sungguh-sungguh (*rechtswer-kelijkheid*), serta dalam undang undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan sebaliknya dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan

Pengadilan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman. Di dalam negara hukum, kekuasaan kehakiman menempati posisi strategis, di mana kekuasaan kehakiman ditempatkan tersendiri sebagai cabang kekuasaan negara yang sangat berpengaruh dalam proses penegakan hukum. Pada hakekatnya kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan serta memberikan kepastian hukum yang dalam negara hukum

Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Adanya Lembaga peradilan merupakan konsekuensi logis dari negara hukum (*rechtsstaat*). Menurut Hans Kelsen, “bahwa *rechtsstaat* merupakan suatu bangunan hukum murni yang tidak berhubungan dengan politik (Margono).

Pengadilan merupakan bagian dari sistem hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum mencakup 4 (empat) elemen, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), kultur hukum/budaya hukum (*legal culture*), dan dampak hukum (*legal impact*) (Lawrence M Friedman). Penegakan hukum dapat berjalan baik jika 3 (tiga) elemen dari sistem hukum tersebut, yaitu struktur hukum, substansi hukum dan kultur/budaya hukum berjalan dengan baik.

Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (10) UU Peratun, “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sengketa tata usaha negara tersebut timbul antara orang/badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara.

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah (Badan/Pejabat TUN) dengan seseorang/ Badan Hukum Perdata tersebut, ada kalanya dapat diselesaikan secara damai melalui musyawarah dan mufakat, akan tetapi ada

kalanya pula berkembang menjadi sengketa hukum yang memerlukan penyelesaian (Ujang Abdullah)

Penyelesaian melalui gugatan dilakukan melalui sarana pengajuan gugatan di Pengadilan, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara. Menurut Pasal 53 ayat (1) UU Peratun, “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”.

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa tata usaha negara (yang selanjutnya disebut KTUN) menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Peratun adalah : “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”(Indonesia).

Menurut Pasal 1 angka 7 UUAP, “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Gugatan tersebut diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama dan tingkat banding, yaitu di PTUN dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha

Negara” sebagaimana ketentuan Pasal 54 jo 51 ayat (1) UU Peratun.

Ketentuan UU Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 6 Tahun 2018 Mengenai Pengajuan Upaya Administratif Sebagai Ketentuan yang Bersifat Imperatif

Menurut UU Peratun, upaya administratif merupakan salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul sebagai akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) (Vide Pasal 48 jo Pasal 51 ayat (3) UU Peratun) di samping cara penyelesaian melalui gugatan (Vide pasal 1 angka 5 jo pasal 53 I UU Peratun).

Upaya administratif merupakan suatu prosedur yang dapat di ambil dalam menyelesaikan suatu masalah yang berkaitan dengan suatu Badan Hukum Perdata, hal ini dilakukan apabila orang atau individu tersebut merasa kurang/tidak puas dengan suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) yang ada dalam ruang lingkup administrasi atau pemerintahan yang ada itu sendiri (Safitri and Sa’adah).

Upaya administratif merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa tata usaha negara selain melalui gugatan ke pengadilan. Pasal 1 angka (7) UUAP memberikan definisi upaya administratif adalah “proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang merugikan”(G. of Indonesia).

Penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administratif, ketentuan Pasal 48 UU Peratun berbunyi,

“(1) dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang – undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka 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” (Indonesia).

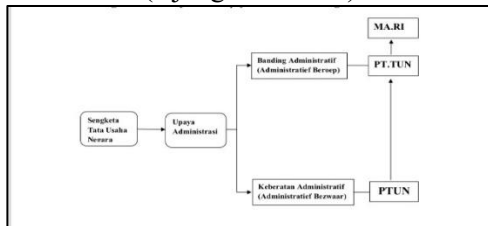
Penjelasan Pasal 48 UU Peratun menjelaskan lebih lanjut, “bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara”. Prosedur upaya administratif tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan (prosedur keberatan) atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, yang dinamakan “prosedur banding administratif” (Hsb et al.). Prosedur administratif terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.

Upaya administratif berdasarkan ketentuan Pasal 48 digunakan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebelum mengajukan gugatan di PTUN, apabila Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan KTUN tersebut memiliki lembaga administratif, sehingga tahapan tersebut harus dilalui terlebih dahulu sebelum sengketa dapat diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) ketika aturan dasarnya terkait diskresi badan/pejabat TUN mengaturnya Lembaga admisnitratif.

Ini berarti, jika seluruh upaya administratif telah selesai ditempuh tetapi masih juga tidak ada penyelesaian, barulah sengketa itu bisa diajukan kepada PTUN untuk diperiksa dan diputus

sebagaimana ketentuan Pasal 48 ayat (2) jo Pasal 51 ayat (3) UU Peratun (Indonesia), yang dalam hal ini kewenangan mengadili untuk tingkat pertama berada pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Proses Penyelesaian Upaya Administratif (Ujang Abdullah)



Terhadap KTUN yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif dalam peraturan perundang-undangannya, maka terhadap sengketa yang timbul dengan dikeluarkannya KTUN dapat langsung mengajukan gugatan di PTUN tanpa harus melalui upaya administratif. Ketentuan ini berlaku baik bagi pihak yang namanya dituju dalam KTUN maupun bagi pihak ketiga yang berkepentingan dengan dikeluarkannya KTUN. Berdasarkan UU Peratun ini berarti tidak semua penyelesaian sengketa tata usaha negara harus melalui penyelesaian upaya administratif, namun bergantung pada hukum materil yang mengaturnya, atau peraturan dasarnya dari kewenangan badan/pejabat tata usaha negara apakah mengharuskan ditempuh upaya administratif tersebut dahulu sebelum sengketa diajukan ke PTUN atau tidak.

Diberlakukannya Undang Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) ternyata telah merubah konstruksi hukum penyelesaian melalui upaya administratif yang diatur dalam UU Peratun, di mana dalam Pasal 75 ayat (1) UUAP berbunyi,

“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”.

Mengenai upaya administratif ini diatur dalam Pasal 75 sampai dengan 78 UUAP. Terhadap upaya administratif tersebut, badan/pejabat TUN mempunyai kewenangan untuk memeriksa sebagaimana ketentuan Pasal 76 ayat (1) UUAP berbunyi, “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.”

KTUN yang sengketaanya menggunakan upaya administratif berdasarkan UUAP adalah meliputi KTUN yang berupa penetapan tertulis, maupun yang berupa Tindakan faktual. memberikan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa sengketa tata usaha negara setelah menempuh upaya administratif (Hsb et al.).

Terhadap ketentuan upaya administratif ini, Mahkamah Agung Republik Indonesia menerbitkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 pada tanggal 4 Desember 2018 untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum terkait dengan penyelesaian upaya administratif sebagaimana yang diatur dalam UUAP.

Dengan adanya ketentuan UUAP dan Perma No. 6 Tahun 2018, maka terbuka upaya administratif terhadap sengketa tata usaha negara yang tidak lagi bergantung pada peraturan dasarnya terkait kewenangan badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan KTUN sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 48 UU Peratun. Ketentuan UUAP tersebut juga telah memberikan kewenangan kepada Pejabat Pemerintahan untuk menyelesaikan terlebih dahulu

sengketa administrasi pemerintahan yang timbul antara warga masyarakat dengan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, di mana PTUN baru berwenang mengadili sengketa TUN setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam UUAP dan Perma Nomor 6 Tahun 2018.

Ketentuan ini menimbulkan suatu ketentuan hukum, bahwa setiap sengketa tata usaha negara harus melalui penyelesaian upaya administratif sebelum dapat diperiksa oleh PTUN. Upaya administratif dalam UUAP bersifat wajib/imperatif dan berlaku terhadap semua sengketa TUN. Artinya, penyelesaian setiap sengketa TUN harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu ditempuh (*exhausted*) namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah gugatan ke pengadilan dapat dilakukan

Keharusan ini dengan memaknai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perma No. 6 Tahun 2018 yang berbunyi, "Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif." Padahal dalam UU Peratun, upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa-sengketa TUN tertentu saja yang memang oleh peraturan perundang-undangan disediakan upaya administratifnya. Sementara di luar itu, yakni sengketa TUN yang tidak tersedia upaya administratifnya, dapat langsung diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Arzhi Jiwantara).

Ketentuan ini menimbulkan suatu permasalahan yuridis bahwa sengketa TUN tidak akan bisa diperiksa jika upaya administratif tidak dilalui. Padahal menurut pendapat Penulis jika mengkaji ketentuan Pasal 75 UUAP, di mana terdapat kata "dapat" harusnya dimaknai pilihan dalam menggunakan upaya administratif,

sehingga kata "dapat" seharusnya dimaknai sebagai hak yang bisa digunakan jika dikehendaki dan bukan merupakan ketentuan imperatif yang "harus dilakukan". Kata "dapat" seharusnya dimaknai boleh ya boleh tidak.

Perma No. 6 Tahun 2018 telah mengubah norma administratif yang diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UUAP menjadi norma yang bersifat imperatif atau memaksa. Hukum harusnya memberikan kepastian hukum dan keadilan sebagaimana tujuan hukum yang dimaknai dari teori Gustav Radburch, yaitu hukum harus dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum.

Dampaknya Ketentuan Imperatif Upaya Administratif Terhadap Tenggang Waktu Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Bagi Pihak Ketiga yang Berkepentingan

Pasal 55 UU Peratun menentukan tenggang waktu pengajuan gugatan sengketa tata usaha negara adalah bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Ketentuan ini dapat ditafsirkan berlaku bagi pihak yang Namanya dituju oleh Keputusan Tata Usaha objek sengketa. Objek sengketa dimaksud adalah keputusan tata usaha negara yang digugat.

Terhadap pihak ketiga yang kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, tentunya tidak menerima KTUN dimaksud yang tidak ditujukan kepadanya yang menjadi objek sengketa, maka penentuan kapan mulai menghitung 90 hari tentunya akan berbeda. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2015, dalam bagian E Rumusan Hukum Kamar

Tata Usaha Negara tentang tenggang waktu pengajuan gugatan menyebutkan,

“tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari untuk mengajukan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan tata usaha negara sebagaimana di maksud Pasal 55 Undang Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang semula dihitung “sejak yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan oleh kepurusan tata usaha negara dan sudah mengetahui adanya keputusan tata usaha negara” diubah menjadi dihitung “sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tenggang waktu bagi pihak ketiga yang berkepentingan adalah dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui KTUN objek sengketa. Dalam hal ini dasar menghitung 90 (Sembilan puluh) hari adalah dari saat diketahuinya KTUN yang dalam hal ini merupakan objek sengketa.

Dengan ketentuan bahwa Upaya Administratif menjadi syarat yang mutlak harus dipenuhi terlebih dahulu oleh warga masyarakat sebelum mengajukan gugatan ke Peratun inilah yang membuka celah bagi pihak ketiga yang berkepentingan atas diterbitkannya KTUN untuk mengajukan gugatan di Peratun padahal ia telah mengetahui adanya KTUN tersebut lebih dari 90 hari dengan cara terlebih dahulu mengajukan upaya administratif, di mana berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Perma No. 6 Tahun 2018 menentukan, “Pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif tenggang waktu pengajuan gugatan di pengadilan dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya”.

Hal ini berarti tenggang waktu dihitung sejak mengetahui keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif dan bukan sejak diketahuinya KTUN yang merugikan kepentingannya, di mana dalam menghitung 90 hari yang seharusnya di dasarkan pada sejak diketahuinya untuk pertama kali KTUN Objek sengketa yang merupakan keputusan awal, yaitu berupa KTUN dan atau tindakan faktual administrasi pemerintahan dan bukan putusan upaya administratif.

Ketentuan imperatif upaya administratif yang mengharuskan sebelumnya mengajukan gugatan di PTUN untuk mengajukan upaya administratif telah digunakan oleh pihak ketiga yang kepentingannya dirugikan untuk mensikapi ketentuan SEMA No. 3 tahun 2015 yang mengatur tenggang waktu pengajuan gugatan sejak diketahuinya KTUN, di mana oleh karena mengetahuinya telah lewat waktu 90 (Sembilan) hari, mereka menggunakan Perma No. 6 Tahun 2018 untuk mensikapi lewatnya waktu tersebut dengan mengajukan upaya administratif, karena dengan terlebih dahulu mengajukan upaya administratif maka terbuka peluang untuk mengajukan gugatan di PTUN dengan didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Perma No. 6 Tahun 2018 yang berbunyi, “Pihak ketiga yang berkepentingan yang dirugikan oleh keputusan upaya administratif dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif tersebut, yang mengenai tenggang waktu pengajuan gugatannya adalah berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perma No. 6 Tahun 2018 yang berbunyi,

“ (1) Tenggang waktu pengajuan gugatan di Pengadilan dihitung 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/ atau Pejabat Administrasi

pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif. “

“(2) Pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan hasil tindak lanjut upaya administratif tenggang waktu pengajuan gugatan di pengadilan dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya.”

Dengan menggunakan ketentuan Perma No 6 Tahun 2018, terhadap objek sengketa yang diketahui telah lebih dari 90 (sembilan) puluh hari seolah-olah menjadi dapat dihidupkan Kembali setelah diajukan upaya administratif karena tenggang waktu pengajuan gugatan buka lagi mengacu pada ketentuan Pasal 55 UU Peratun jo SEMA No. 3 Tahun 2015.

Keadaan ini terjadi pada kasus putusan PTUN Bandung Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 147/G/2021/ PTUN.BDG tanggal 7 Juni 2022 jo Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 208/B/2022/PT.TUN.JKT tanggal 24 Agustus 2022, di mana dengan mendasarkan pada Perma No. 6 Tahun 2018, Penggugat yang telah mengetahui adanya KTUN Objek sengketa sejak tahun 2018 dan bahkan telah melalui proses mediasi sampai tahun 2020, dan telah mengajukan gugatan perdata, dapat mengajukan gugatan di PTUN dengan terlebih dahulu mengajukan upaya administratif melalui prosedur keberatan yang ditujukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dan atas dasar itu menghitung 90 (sembilan) puluh hari untuk mengajukan gugatan. Gugatan tersebut diterima dan dinyatakan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan dalam Pasal 55 UU Peratun.

Peraturan merupakan norma yang mengatur sikap tindak seharusnya dapat memberi kepastian hukum dan keberadaannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang maupun peraturan lainnya, sehingga tujuan hukum

memberikan kepastian hukum dapat tercapai.

Simpulan

Ketentuan kewajiban untuk melalui upaya administratif sebelum mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Perma No. 6 Tahun 2018 merupakan ketentuan yang imperatif dan harus dilakukan agar dapat mengajukan gugatan di pengadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Ketentuan imperatif ini bila dikaitkan dengan Pasal 75 UUAP dari frasa “dapat” menjadi ketentuan yang kontradiktif. Upaya administratif berdasarkan Perma Nomor 6 Tahun 2018 berpengaruh pada tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang berkepentingan, di mana dengan keharusan terlebih dahulu mengajukan upaya administratif, tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari tidak lagi dihitung sejak diketahuinya keputusan (KTUN) awal yang menjadi objek sengketa, namun dihitung sejak keputusan upaya administratif

Daftar Pustaka

- Ahmad Ali. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang Undang (Legisprudence)*. Kencana, 2009.
- Aili Papang Hartono. *Pemberian Kredit Dengan Jaminan Fidusia*. Alumni, 2020.
- Arzhi Jiwantara, Firzhal. “Upaya Administratif Dalam Perspektif Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 2018 Dan Penerapannya Dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi.” *Jatiswara*, vol. 34, no. 2, 2019, p. 131, <https://doi.org/10.29303/jatiswara.v34i2.203>.

- Hsb, Ali Marwan, et al. *Sengketa Administrasi Pemerintahan*. 2014, pp. 82–91.
- Indonesia. *UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. 1986.
- Indonesia, Government of. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Karen Laback. *Teori-Teori Keadilan : Six Theories of Justice*. Augsburg Publishing House, 1986.
- Lawrence M Friedman. *Sistem Hukum : Perspektif Sosial*. Nusa Media, 2009.
- Mahkamah, Agung Republik Indonesia. “Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.” *Mahkamah Agung*, vol. 4, no. 1, 2018, pp. 88–100.
- Margono. *Asas Keadilan, Kemanfaatan Dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*. Edited by Tarmizi, Sinar Grafika, 2020.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana, 2013.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Havard University, 1955.
- Safitri, Erna Dwi, and Nabitatus Sa’adah. “Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara.” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, vol. 3, no. 1, 2021, pp. 34–45, <https://doi.org/10.14710/jphi.v3i1.34-45>.
- Sudarsono, Retno Ariyani, Agus Abdur Rahman. *Modifikasi Hukum Oleh Mahkamah Agung Melalui Pengaturan Upaya Administratif Dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018*. no. 30, 2014.
- Ujang Abdullah. *Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*. 2009, pp. 1–1