

HARMONISASI PENGATURAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI NEGARA DARI PERSPEKTIF TEORI *AL-ADALAH* DAN *AL-SHURA*

Indri Hadisiswati, Darmawan

UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung

indrisiswati@uinsatu.ac.id, wawandharmawan877@gmail.com

ABSTRACT

*The regulation regarding administrative efforts in resolving state administrative disputes is governed by two different legal foundations. There is a dualism of opinion regarding the necessity of administrative efforts before filing a lawsuit in court, whether it is imperative or facultative, based on the provisions of these two legal foundations, namely the State Administrative Court Law and the General Administrative Procedure Law. This legal issue will be examined through normative legal research, The study concludes that administrative efforts in resolving state administrative disputes are facultative as long as they are not explicitly regulated in sectoral laws. The facultative nature of these administrative efforts also requires simplification in resolving administrative disputes. This simplification can be achieved by limiting the process to two levels of administrative court examinations, ending with a review and decision by the Supreme Court. Harmonious administrative arrangements in resolving state administrative disputes must consider the fundamental principles of Islamic law, such as *al-Adalah* (Justice) and *al-Shura* (Deliberation). Justice ensures that decisions taken*

fairly fulfill the rights and obligations of the involved parties, while deliberation emphasizes the importance of collaboration and participation in decision-making, allowing for outcomes that are more widely accepted by all parties.

Keywords: *Harmonization, Administrative Remedies, Administrative Dispute, Al-Adalah, Al-Shura*

Pendahuluan

Penyelesaian sengketa administrasi negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara dapat diselesaikan melalui upaya non-litigasi maupun melalui upaya litigasi. Kebijakan hukum administrasi memberikan opsi alternatif bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui cara-cara lain selain melalui proses persidangan. Hal ini tidak terlepas dari paradigma hukum Indonesia yang menempatkan penyelesaian sengketa litigasi sebagai *ultimum remedium*, bukan sebagai *primum remedium*.¹ Sehingga memungkinkan dilakukan cara-cara lain dalam menyelesaikan sengketa yang muncul di masyarakat.

Penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya non-litigasi dilakukan dalam bentuk upaya administratif. Upaya administratif adalah proses dialog internal pemerintahan, antara orang/badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Upaya administratif merupakan salah satu perlindungan hukum terhadap tindakan hukum badan atau pejabat tata usaha negara. Ada dua macam upaya administratif

¹Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administrasi*, (Jakarta: Pusdiklat MA RI, 2019), h. 1.

yang dikenal dalam hukum administrasi negara yaitu keberatan dan banding administrasi, dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi yang sama yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara, maka prosedur yang ditempuh disebut keberatan. Dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain, maka prosedur itu disebut banding administratif.²

Pengaturan mengenai upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara diatur dalam dua dasar hukum yang berbeda, yang menimbulkan disharmonisasi norma antara kedua pengaturan tersebut. Pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) Pasal 48 upaya administrasi merupakan keharusan (untuk sengketa/perkara yang memiliki upaya administratif), sedangkan dalam Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) upaya administrasi bukan merupakan keharusan tetapi merupakan alternatif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Hal ini juga berkaitan dengan kompetensi absolut dari badan Peradilan Tata Usaha Negara pada UU Peratun dijelaskan bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang memiliki tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa/perkara yang memiliki upaya administratif, sedangkan pada UUAP hanya menyebutkan kata pengadilan. Kata pengadilan menurut Pasal 1 angka 18 UUAP dimaknai Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga terdapat perbedaan mendasar antara keduanya.³

Selain terjadi disharmonisasi norma, terdapat pula kekaburan hukum mengenai pengaturan upaya administratif

²Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), h. 308.

³Sudarsono, *Upaya Administratif dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Surabaya:t.p., 5 Juni 2015, h. 3.

dalam UUAP, yaitu tidak adanya kejelasan mengenai kata “dapat” pada pasal 75 ayat (1) UUAP, apakah kata “dapat” ini berlaku umum untuk semua sengketa/perkara baik yang memiliki upaya administratif maupun yang tidak memiliki upaya administratif atau hanya berlaku untuk sengketa yang tidak memiliki upaya administratif saja. Permasalahan istilah “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UUAP dimaknai berbeda oleh Hari Sugiharto yakni sebagai suatu norma yang bersifat alternatif sehingga penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak harus melalui prosedur upaya administratif terlebih dahulu, tetapi penyelesaiannya langsung dapat melalui pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sejauh ini masih terdapat dualisme pendapat mengenai keterkaitan upaya administratif sebelum pengajuan gugatan ke PTUN, yakni apakah bersifat imperatif atau fakultatif berdasarkan pengaturan dari dua dasar hukum yang berbeda baik UU Peratun maupun UUAP.⁴

Kelompok pertama berpendapat bahwa dengan diundangkannya UUAP sebagai *general rule* yang mengatur mengenai lembaga upaya administratif, di samping diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, penetapan ketentuan upaya administratif tersebut, dengan mendasarkan pada asas *lex specialis derogat lex generalis*, maka hendaknya menerapkan ketentuan upaya administratif yang sudah diatur dalam undang-undang sektoral, yakni sebelum masyarakat mengajukan gugatan ke PTUN harus melakukan upaya administratif yang tersedia. Dalam hal undang-undang sektoral tidak mengatur adanya upaya administratif, maka

⁴Hari Sugiharto, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Hukum Publik oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2017), h. 151.

ketentuan upaya administratif yang diatur dalam Pasal 75 ayat (1) UUAP yang diterapkan oleh hakim.

Kelompok kedua menilai bahwa dengan di undangkannya UUAP maka konsekuensinya diberikan pilihan untuk mengajukan upaya administratif atau menerima (setuju/tidak keberatan) terhadap keputusan yang dimaksud, sehingga tidak ada hak untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Namun seperti pendapat yang pertama mereka tetap berpendapat jika masyarakat memilih untuk mengajukan upaya administratif, pengajuan gugatan ke PTUN diajukan sepanjang prosedur upaya administratif ditempuh terlebih dahulu. Sebaliknya bagi Tri Cahya Permana apakah upaya administratif sebelum pengajuan gugatan ke PTUN bersifat fakultatif atau imperatif agar diselesaikan oleh Mahkamah Agung melalui Peraturan Mahkamah Agung.⁵

Perbedaan pengaturan upaya administratif yang diatur dalam UU Peratun dan UUAP menimbulkan disharmonisasi norma dan permasalahan hukum baru. Lantaran jiwa dalam UU Peratun disebutkan suatu sengketa TUN baru dapat diajukan ke Pengadilan apabila upaya administratif yang tersedia telah ditempuh bagi KTUN yang tersedia upaya administratif, namun bagi KTUN yang tidak tersedia upaya administratif dapat langsung diajukan gugatan ke PTUN. Sedangkan UUAP mengatur penyelesaian sengketa administratif bersifat fakultatif tidak menjadi kewajiban bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara dalam Perma sifat fakultatif itu berubah menjadi sifat imperatif (*conditio sine qua non*), dalam pengertian upaya administratif harus di tempuh sebagai pintu bagi pencari keadilan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Hal tersebut

⁵Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 214.

menjadi penting bagi peneliti untuk melakukan kajian komprehensif terkait konflik norma antara UU Peratun dengan UU Administrasi Pemerintah mengenai pengaturan Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi negara.

Harmonisasi Pengaturan Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara dari perspektif teori *al-Adalah* (Keadilan) dan *al-Shura* (Musyawarah) dapat dilakukan dengan memperhatikan tujuan dan prinsip-prinsip dasar dalam hukum Islam yang terkait dengan tata kelola pemerintahan dan penyelesaian sengketa. Penelaahan ini memerlukan pemahaman mendalam tentang bagaimana prinsip-prinsip tersebut diterapkan dalam konteks administratif negara yang berdasarkan hukum positif.

Berdasarkan latar belakang di atas maka akan dikaji dalam penelitian hukum normatif (*normative legal research*) untuk mengkaji tentang sifat upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi negara, *Ius Constituendum* penerapan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi negara dan harmonisasi upaya administratif dalam prespektif teori *al-Adalah* dan *al-Shura*. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Metode ini digunakan untuk mencari jawaban atas *legal issue* secara komprehensif.

Upaya Administratif Sebagai Upaya Perlindungan Pejabat Administrasi dan Warga Masyarakat

Konsep negara hukum demokratis yang dianut oleh Indonesia sebagaimana diatur dalam konstitusi negara, berimplikasi pada fungsi dan kedudukan Peradilan Administrasi tidak bisa dikesampingkan apalagi ditiadakan. Keberadaan administrasi adalah *conditio sine quo non* bagi

pemenuhan status dan legitimasi negara hukum. Kehadiran dan eksistensi Peradilan Administrasi tidak bisa dilepaskan dari tujuan utamanya untuk mencegah dan mengawasi terjadinya penyimpangan kekuasaan (*abouse of functions*) oleh para pelaksana tugas-tugas pemerintahan. Konsep negara hukum modern yang terejawantah dengan semakin besarnya keterlibatan negara dalam setiap aspek kehidupan masyarakat mengharuskan adanya kontrol yang semakin beragam dan efektif atas setiap tindakan negara/pemerintah, agar negara tidak terjerumus dalam tindakan *otoritarianisme* dan korup, sebagaimana ungkapan Acton "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*."

Pada dasarnya ada dua bentuk kontrol terhadap kekuasaan negara, yaitu kontrol eksternal dan kontrol internal. Kontrol eksternal dapat dilakukan oleh kekuasaan yuridis, sedangkan kontrol internal dapat dilaksanakan oleh badan/pejabat dilingkungan pemerintahan sendiri, antara lain berupa upaya administratif. Selain sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan, upaya administratif merupakan bentuk perlindungan hukum bagi warga masyarakat. S.F Marbun menyatakan bahwa perlindungan hukum melalui upaya administratif selain dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat yang dirugikan akibat tindakan administrasi negara, juga sebagai perlindungan hukum terhadap administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, selain rakyat, badan atau pejabat negara yang melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai peraturan akan mendapatkan perlindungan hukum,

sehingga terwujud ketertiban, ketenangan dan kepastian hukum.⁶

Upaya administratif mewajibkan calon penggugat untuk terlebih dahulu mengajukan notifikasi/somasi dalam bentuk keberatan dan/atau banding administratif kepada calon tergugat yakni badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara atau melakukan tindakan administrasi negara dalam bentuk tindakan faktual. Isi dan maksud permohonan upaya administratif secara tertulis agar calon tergugat (badan atau pejabat TUN) melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana yang diminta atau dituntut oleh penggugat. Michael D. Axeline mengemukakan ada beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kewajiban melakukan upaya administratif antara lain:

Pertama, memberikan dorongan atau insentif untuk pelanggar agar mulai melakukan penataan,

Kedua, memberikan kesempatan secara *fair* kepada tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara,

Ketiga, kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk menolak gugatan,

Keempat, memberikan pendidikan kepada penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi bukti dan fakta yang akurat.⁷

Dapat dikatakan bahwa persyaratan pengajuan pemberitahuan notifikasi/somasi tersebut dalam konteks hukum acara Peradilan TUN dalam beberapa hal sama persis

⁶S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 72-73.

⁷D. Axline, *Environmental Citizen Lawsuit*, (United State of America: t.p., 1995), h. 6.

dengan tujuan yang hendak dicapai dalam mekanisme upaya administratif sebagai upaya pra litigasi di Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam konsep negara hukum Indonesia, upaya administratif sebagai sarana untuk mewujudkan hubungan yang rukun antara rakyat dan pemerintah. Mengacu pada falsafah Pancasila, Philipus M. Hadjon merumuskan sebagai berikut: (1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat berdasarkan asas kerukunan, (2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, (3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, (4) Keseimbangan hak dan kewajiban.⁸

Konsep ini menghendaki adanya upaya-upaya lain yang bisa ditempuh oleh para pihak yang bersengketa, dalam kajian hukum administrasi negara upaya tersebut di identikkan dengan upaya administratif. Yang pada dasarnya mekanisme penyelesaian sengketa antara rakyat melawan pemerintah yang dilakukan dengan musyawarah antara rakyat dan pemerintah, sedangkan mekanisme melalui peradilan sebagai sarana terakhir (*ultimum remidium*). Adanya perubahan pola penyelesaian sengketa administrasi yang menempatkan pengadilan sebagai jalan terakhir (*ultimum remidium*) dan menempatkan pejabat pemerintahan sebagai pilar utama dan pertama (*primum remidium*) dalam merespons gugatan warga masyarakat dengan sendirinya mendorong sistem pemerintahan untuk berbenah.

Pola ini mendorong pejabat pemerintah dituntut untuk melakukan penguatan dalam berbagai kapasitas. Dalam perumusan sebuah keputusan tindakan, pejabat pemerintah hendaknya memperkuat kapasitas perencanaannya bagi dari

⁸Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h. 90.

segi yuridis maupun non yuridis. Sebagaimana dalam sistem pemerintahan dalam negara demokrasi menuntut pertanggung jawaban dan respons pemerintah atas terbitnya sebuah keputusan dan tindakan. Pertanggung jawaban tidak dibikin berlarut-larut dengan melimpahkan sengketa dan persoalan kepada Pengadilan Administrasi. Selama ini lazim ditemukan sebuah keputusan atau kebijakan cenderung tidak disiapkan secara matang dan profesional namun pertanggung jawaban atas hal itu sepenuhnya diserahkan penyelesaiannya ke Pengadilan. Dengan sistem upaya administratif maka pertanggung jawaban atas sebuah keputusan atau kebijakan akan diselesaikan terlebih dahulu oleh internal pemerintahan masing-masing. Upaya administratif juga dapat dimaknai sebagai bagian dari pengawasan bagi pejabat pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri.⁹

Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

Perlindungan hukum yang diberikan oleh badan kekuasaan kehakiman melalui peradilan tata usaha negara berdasarkan hukum acaranya dilakukan oleh hakim peradilan. Sedangkan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang disebut upaya administratif. Meskipun upaya administratif bukan termasuk sarana yudisial melainkan sarana penyelesaian internal namun upaya administratif dikatakan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi, karena upaya administratif merupakan kombinasi atau bagian khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha

⁹S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi...*, h. 81.

negara yang sama-sama memiliki tujuan untuk memelihara keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dengan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹⁰

Sengketa di Peratun biasanya merupakan lanjutan dari proses sengketa hukum yang sebelumnya sudah diperiksa di lingkungan internal pemerintahan melalui sarana upaya administratif yang terdiri dari prosedur keberatan, banding administratif serta pemeriksaan oleh lembaga kuasi peradilan. Prosedur penyelesaian upaya administratif membedakan sistem penyelesaian sengketa hukum yang ditangani Peratun dengan lingkungan peradilan lainnya.

Dalam literatur hukum administrasi ditemukan beberapa istilah yang lazim digunakan untuk menyebut istilah upaya administratif sebagaimana istilah yang digunakan dalam Pasal 48 UU Peratun yakni antara lain *administrative rechtspraak* atau peradilan administrasi tidak murni, *pre-trial administrative proceedings* dan/atau *administrative tribunals*.¹¹ Munculnya upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi tidak terlepas dari kewenangan pemerintah untuk menjatuhkan atau membebaskan sanksi administrasi dan/atau melakukan tindakan tertentu kepada masyarakat sehingga menghindarkan dari tirani kekuasaan. Mekanisme upaya administratif merupakan bagian yang tidak terpisahkan sebagai sarana

¹⁰*Ibid.*, h. 63-64.

¹¹Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara...*, h. 204.

perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan badan atau pejabat pemerintahan.¹²

Sebagai sarana perlindungan hukum dan/atau *administrative justice* dalam hukum administrasi di Indonesia dibedakan menjadi dua yaitu keberatan dan banding administrasi. Makna keberatan tersebut sering berbeda-beda, keberatan kerap diartikan sebagai langkah upaya administratif kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan juga kepada atas pejabat yang mengeluarkan keputusan atau penyelesaian yang dilakukan oleh instansi lain. Secara formal keberatan adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan sendiri oleh badan/atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan itu. Sedangkan banding administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

Pemeriksaan atas pengajuan upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi pemerintah menilai dari sudut *doelmatigheid* (kebijaksanaan) dan sudut *rechtsmatigheid* (legalitas), yang selanjutnya diuraikan sebagai berikut:

Pertama, sudut *doelmatigheid* (kebijaksanaan) yang meliputi: (1) Alasan mengapa suatu KTUN/Tindakan faktual apakah tata dikeluarkan/dilakukan, (2) Apa yang menjadi pertimbangan (kebijakan) badan/pejabat TUN dalam mengeluarkan KTUN atau melakukan tindakan faktual.

Kedua, sudut *rechtsmatigheid* (legalitas) yang meliputi: (1) Apa yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya KTUN atau dilakukannya tindakan faktual, (b) Apakah badan atau pejabat TUN pada saat mengeluarkan KTUN atau melakukan tindakan faktual memang memiliki kewenangan untuk itu, (c) Apakah

¹²Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*", Vol. 6, No. 4, September, 2009, h. 613.

tata cara (formalitas) pengeluaran suatu KTUN atau tindakan faktual telah ditempuh terlebih dahulu oleh badan atau pejabat TUN.¹³

Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi tidak saja meneliti aspek *doelmatigheid*, tetapi juga berwenang meneliti aspek *rechtsmatigheid*-nya. Dalam upaya administratif badan atau pejabat Tata Usaha Negara atau dapat mengganti, mengubah atau meniadakan keputusan administratif yang pertama. Sehubungan dengan itu pula dalam upaya administratif dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.¹⁴ Dengan demikian pengujian upaya administratif dapat bersifat *ex nunc*, sedangkan pengujian secara yuridis melalui pengadilan hanya bersifat *ex lunc*. Selain itu keputusan atas upaya administratif dapat di uji kembali di lembaga yudisial.

Upaya administratif diatur dalam dua peraturan yang berbeda, pertama diatur dalam Pasal 48 UU Peratun yang menyatakan:

“(1) Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

¹³Diani Kesuma, “Permasalahan Terkait Kuantitas Regulasi dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum dan Bisnis*, Vol. 7, No. 1, 2021, h. 140.

¹⁴Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), h. 2-3.

(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan”.

Penjelasan Pasal 48 UU Peratun menentukan upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa TUN yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas) yang terdiri dari prosedur keberatan dan banding administrasi. UU Peratun mengisyaratkan adanya upaya administratif yang harus dilakukan oleh orang atau badan hukum perdata sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan TUN. Upaya administratif tersebut bersifat imperatif dan wajib dilakukan lebih dahulu yang dilakukan dalam lingkungan instansi pemerintahan sendiri yang terdiri dari prosedur keberatan dan banding administratif.¹⁵

Selanjutnya dari ketentuan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terdapat upaya administratif yang harus di tempuh terlebih dahulu atau tidak.¹⁶ Dalam surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan beberapa ketentuan dalam UU Peratun menyatakan “sehubungan dengan kerancuan penggunaan istilah keberatan dalam beberapa peraturan dasar dari instansi/lembaga yang bersangkutan perlu dijelaskan sebagai berikut:

¹⁵Ali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2018), h. 78.

¹⁶R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 109.

Pertama, yang dimaksud dengan upaya administratif adalah: (1) Pengajuan surat keberatan (*bezwaarschrift*) kepada badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan (penetapan) semula, (2) Pengajuan surat banding administratif (*administrative beroep*) yang ditunjukkan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang diselesaikan, (3) Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, (4) Apabila peraturan dasarnya menentukan upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam tingkat pertama yang berwenang.

Upaya administratif dalam UU peratun di atas berimplikasi terhadap kompetensi absolut dari badan peradilan tata usaha negara, yang membedakan kewenangan antara PTUN dengan PTTUN sebagai peradilan yang berwenangan memeriksa, mengadili dan memutus sengketa KTUN pada tingkat pertama. Bagi KTUN yang memungkinkan adanya upaya administratif gugatan langsung diajukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Sedangkan bagi KTUN yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditunjukkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).¹⁷

Selain diatur dalam UU Peratun upaya administratif juga diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan (UUAP), Pasal 1 angka 16 UUAP berbunyi "Upaya Administratif adalah proses

¹⁷Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia...*, h. 308.

penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan”. Pembuat UUAP generalisasi organisasi pemerintahan dalam satu postur hierarkis atasan bawahan, seakan-akan semua lembaga pemerintahan memiliki postur seperti ini. Pasca reformasi banyak berdiri lembaga negara yang sifatnya independen, yang tidak mengenal hierarki struktural sehingga muncul pertanyaan bagaimana mekanisme keberatan maupun banding administratif bagi keputusan atau tindakan yang dikeluarkan oleh lembaga independen tersebut. Selain itu sengketa administratif banyak diselesaikan oleh lembaga-lembaga kuasi peradilan sehingga tidak sepenuhnya tepat apabila upaya administratif itu diselesaikan secara internal dalam organisasi pemerintahan.

Berdasarkan tabel berikut dapat dilihat perbedaan variasi makna keberatan dan banding administratif dalam berbagai peraturan perundang-undangan:

Tabel 1
Peraturan Upaya Administratif di Beberapa Sektor

Peraturan	Keberatan	Banding Administratif
UUAP	Badan dan/atau pejabat pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas keputusan/tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan	Dalam warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, masyarakat dapat mengajukan banding kepada atas pejabat
UU Peratun	Keberatan adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan sendiri oleh badan atau	Banding administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari instansi

	pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan	yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan
UU ASN	Keberatan diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum	Banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan ASN
UU KIP	Keberatan kepada pejabat pengelola informasi dan dokumentasi	Banding diselesaikan oleh atasan PPID yang bersangkutan
Keppres Pengadaan Barang/Jasa	Keberatan dapat diajukan kepada pengguna barang/jasa	Banding administratif diajukan kepada Menteri/Panglima TNI/Kapolri/pimpinan lembaga
PP Disiplin PNS	Upaya administratif diajukan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum	Banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)

Perbandingan upaya administratif yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan menunjukkan selain dapat diselesaikan langsung oleh pejabat yang mengeluarkan keputusan/tindakan juga dapat di selesaikan oleh atasan langsung pejabat yang mengeluarkan keputusan/tindakan, atau diselesaikan oleh lembaga lain yang berada di dalam struktur internal pemerintahan, sebutan lembaganya dapat berupa, komisi, badan, majelis, panitia, panel dan lain sebagainya.

Selanjutnya Pasal 75 ayat (1) UUAP menyebutkan 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. Kata “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UUAP dimaknai oleh Hari Sugiharto sebagai suatu norma yang bersifat alternatif

sehingga penggunaan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tidak harus melalui prosedur upaya administratif terlebih dahulu, tetapi penyelesaiannya langsung dapat melalui pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁸ Semangat makna kata dapat pada UUAP juga dipahami oleh Zudan Rif Fakruffal sebagai pilihan bagi warga masyarakat untuk menerima keputusan atau mengajukan keberatan. Apabila seorang atau badan hukum perdata merasa keberatan atas keberatan atas suatu keputusan maka ajukan keberatan, jika menerima suatu keputusan makan tidak terjadi suatu perkara.¹⁹ Politik hukum UUAP memosisikan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan sebagai upaya pertama (*primum remidium*), sedangkan penyelesaian sengketa di Pengadilan adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*).

Berbagai permasalahan hukum yang timbul dari kontradiksi antara mekanisme upaya administratif dalam UU Peratun dengan UUAP dikaitkan dengan pengajuan gugatan ke Peratun kemudian disikapi oleh Mahkamah Agung dengan mengeluarkan SEMA No. 1 Tahun 2017 yang menegaskan keputusan/tindakan yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administratif menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Implikasinya PTTUN tidak lagi berwenang sebagai pengadilan tingkat pertama dalam

¹⁸Hari Sugiharto, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Hukum Publik oleh Pemerintahan dalam Sistem Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 2017), h. 151.

¹⁹Zudan Arif Fakrullah dalam Seminar Upaya Administratif dalam Perspektif UUAP dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi, dalam <https://nasional.okezone.com/read/2019/02/07/337/2015026/uu-administrasi-pemerintahan-dahulukan-upaya-administratif>, 2024, November 07.

mengadili objek sengketa yang sebelumnya sudah diputus dalam prosedur banding administratif.

Disharmonisasi upaya administratif tersebut menarik Mahkamah Agung untuk mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 dijelaskan bahwa 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 Peratun. Perma tersebut mewajibkan setiap keputusan tata usaha negara termasuk tindakan faktual harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif (*conditio sine qua non*), apabila gugatan akan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Tujuan dikeluarkannya Perma tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemberlakuan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi, tetapi dengan dikeluarkannya Perma tersebut justru menimbulkan permasalahan hukum baru. Perma tersebut telah mengubah karakter norma upaya administratif sebagaimana diatur dalam UUAP menjadi bersifat imperatif. Maksud dari Mahkamah Agung kiranya agar pemerintah diberi kesempatan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa TUN secara internal dengan menggunakan pendekatan *doelmatigheid* dan *rechtsmatigheid*.²⁰

Sifat imperatif upaya administratif sebagai prasyarat dalam pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk semua permasalahan hukum administrasi tidak sesuai

²⁰Rakerda Se- Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Hasil Rumusan Sosialisasi (Penyebarluasan) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Surabaya: 4-6 Maret 2019).

dengan perkembangan hukum yang terjadi. Tidak tepatan generalisasi upaya administratif untuk semua jenis persoalan sebelum menempuh upaya litigasi di Peradilan, mendorong Mahkamah Agung mengeluarkan Sura Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2020, dalam surat edaran *a quo* Mahkamah Agung menjelaskan terhadap beberapa aturan di bawah ini tidak memerlukan upaya administratif terlebih dahulu di antaranya: (1) Undang-Undang Nomor 18 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.

Upaya administratif sebagaimana uraian di atas hanya wajib ditempuh dalam sengketa tata usaha negara umum. Adapun dalam sengketa tata usaha negara sektoral, tidak wajib menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan atau permohonan.²¹ Selain itu juga dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 yang menyebutkan bahwa gugatan terhadap tindakan melawan hukum oleh Pejabat Pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak (*omission*) tidak memerlukan upaya administratif.

Merujuk pada paradigma tersebut upaya administratif dapat dimaknai sebagai berikut *pertama* upaya administratif sebagai penyelesaian sengketa tata usaha negara yang sudah ada tetap dipertahankan, bahkan kini terbuka kemungkinan lebih lanjut ke Peradilan Tata Usaha Negara. *Kedua* dengan

²¹Bayu Rahmaddoni *et. al*, "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang", *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7, No. 1, April 2023, h. 755-756.

digunakannya kalimat “sengketa tata usaha negara tertentu” dalam UU Peratun dan kata “dapat” dalam UUAP maka penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa tata usaha negara, tetapi hanya sengketa tata usaha negara yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif. *Ketiga* Pengadilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang tersedia upaya administratif, jika seluruh upaya administratif tersebut telah digunakan dan mendapatkan putusan.

Sejalan dengan itu paradigma Upaya Administrasi yang bersifat imperatif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU Peratun, sudah tidak relevan untuk diterapkan setelah dikeluarkannya UUAP yang bersifat fakultatif (alternatif). Berdasarkan *asas lex posterior derogat legi priori* maka, dengan di Undangkan UUAP mendegradasikan UU Peratun. Selain itu sifat imperatif upaya administratif juga tidak sejalan dengan prinsip peradiln cepat, sederhana dan biaya murah yang menghendaki penyelesaian dilanjut secara cepat dan tidak berbelit belit.

***Ius Constituendum* Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara**

Perkembangan pengelolaan kekuasaan negara yang semakin kompleks dan rumit, sementara organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik dan terkonektrasi tidak dapat diandalkan untuk menyelesaikan kompleksitas persoalan tersebut. Oleh karenanya muncul gelombang deregulasi dan debirokratisasi yang pada gilirannya menuntut penyederhanaan proses penyelesaian sengketa di peradiln agar mampu menjawab kompleksitas perkembangan hubungan

masyarakat dengan pemerintah dalam sistem ketatanegaraan yang modern.²²

Apabila diperhatikan rangkaian penyelesaian upaya administratif yang berjenjang dan bertahap ditambah lagi dengan kebutuhan waktu untuk menyelesaikan sengketa melalui jalur litigasi tentu akan sangat menguras waktu, biaya, energi yang tidak sedikit dari para pihak yang bersengketa. Oleh karena itu beberapa tingkatan beracara di Peratun harus di potong demi efisiensi dan efektivitas penyelesaian sengketa, di samping untuk menyesuaikan dengan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan. Dalam hal ini prosedur penyelesaian sengketa melalui upaya administratif harus tetap mengadopsi nilai-nilai hukum acara penyelesaian sengketa di Peradilan seperti asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.

Sehubungan dengan hal itu perlu di hindari jangka waktu penyelesaian upaya administratif yang terlalu lama, panjang dan bertele-tele. Jika hal semacam itu terjadi, maka sama saja upaya administratif dijadikan sebagai tameng pelindung kepentingan pemerintah. Di sini perlu direnungkan kata-kata Tom Barkhuysen *"in administrative law, an influential factor is that the lenght of the proccesings directly affects the legal security of the acts of the administration....."* (dalam hukum administrasi, faktor yang berpengaruh adalah lamanya persidangan mempengaruhi secara langsung keamanan hukum tindakan administrasi"...²³).

²²Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara...*, h. 373.

²³Didik Soemantri, "Arah Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara Pasca di Undangkannya Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP)", *Makalah dalam Lomba Karya Tulis Ilmiah Dwi Dasarwasa Peratun*.

Jika merujuk pada ketentuan UUAP Proses penyelesaian sengketa administrasi jika di mulai dari upaya administratif akan membutuhkan waktu yang relatif lama dengan perhitungan sebagai berikut:

Tabel 2
Estimasi Waktu Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara

No	Tahapan	Waktu
	Keberatan	31 Hari Kerja
	Banding Administratif	20 Hari Kerja
	Tingkat Pertama (PTUN)	5 Bulan
	Banding (PTTUN)	3 Bulan
	Kasasi	6 Bulan
Total		1 Tahun, 2 Bulan, 20 Hari

Agar konsisten dengan program pembaharuan Mahkamah Agung yang tertuang dalam buku cetak biru pembaharuan peradilan tahun 2010-2035 di mana disebutkan bahwa tujuan penyederhanaan proses berperkara adalah untuk: (1) Meningkatkan akses keadilan pada masyarakat, (2) Mempercepat proses penyelesaian perkara, (3) Menekan biaya berperkara baik yang dikeluarkan para pihak maupun negara, (4) Mengurangi arus perkara ke tingkat kasasi.

Sistem peradilan dua tingkat ini dipahami sebagai salah satu cara penyederhanaan proses berperkara di Peratun, itulah sebabnya dalam cetak biru pembaharuan Mahkamah Agung, hal ini menjadi fokus perhatian tim pembaharuan peradilan. Dalam *road map* (peta jalan) pembaharuan digambarkan rencana penyederhanaan proses berperkara pada Peratun akan dilangsungkan selama kurun waktu 5 tahun. Sebelumnya sudah pernah mengemuka gagasan pada saat di introdusirnya ketentuan Pasal 45A dalam perubahan pertama UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung melalui UU No. 5 Tahun

2004 sekarang UU No. 3 Tahun 2009 agar di Peratun mulai di lembagakan proses penyederhanaan penyelesaian tahapan upaya hukum mengikuti sistem peradilan singkat yang sudah lebih dahulu diterapkan di Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial, dan Pengadilan Pajak.

Pengadilan khusus tersebut dalam beberapa hal lebih cenderung mengutamakan asas kemanfaatan dari pada asas keadilan dan asas kepatian hukum sebagaimana yang di kemukakan Gustav Radbruch²⁴, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu kepastian hukum (*rechtmatigheid*), keadilan hukum (*gerechtigheid*), kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*). Karena menyangkut kesejahteraan umum, atau demi kepentingan orang banyak, Peratun seharusnya juga menerapkan hal yang demikian demi tercapainya peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan.

Prof. Djenal Hosen berpendapat seyogyanya untuk mempercepat penyelesaian sengketa administratif, maka tahap permulaan cukup diadakan dua tingkat pemeriksaan peradilan administrasi saja, yang berakhir dengan pemeriksaan dan putusan oleh Mahkamah Agung serta MA bukan hanya diberi wewenang untuk memeriksa penetapan hukumnya saja, tetapi juga memeriksa perkara sebagai *judex facti*.²⁵ Bahkan mendahului pendapat tersebut, perumus naskah akademik UU Peradilan Administrasi pertama yaitu Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro dalam Undang - Undang Hukum Acara Perdata soal Tata Usaha Pemerintahan, telah merancang penyelesaian sengketa tata usaha pemerintahan dalam dua tingkat saja yaitu

²⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012), h. 19.

²⁵Djaenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990), h. 80-81.

tingkat pertama di pengadilan tinggi dan tingkat banding di Mahkamah Agung.²⁶

Harmonisasi Pengaturan Upaya Administratif dalam Perspektif Teori *Al-Adalah* dan *Al-Shura*

Teori *al-Adalah* (keadilan) dalam hukum Islam mengacu pada prinsip bahwa setiap tindakan hukum atau keputusan harus didasarkan pada prinsip kesetaraan dan keadilan sosial, serta tidak ada pihak yang dirugikan. Dalam konteks sengketa administrasi negara, keadilan bukan hanya sekedar pengaturan prosedural tetapi juga mencakup substansi keputusan yang harus mencerminkan kepentingan semua pihak tanpa adanya diskriminasi.²⁷

Keadilan (*al-Adalah*) dalam hukum Islam lebih dari sekedar memberi keputusan yang tepat kepada pihak yang benar. Prinsip ini melibatkan perlakuan yang setara terhadap semua individu, penghormatan terhadap hak-hak mereka, dan pemenuhan kebutuhan yang sesuai dengan norma hukum Islam. Dalam penyelesaian sengketa administrasi negara, penerapan prinsip keadilan ini berarti bahwa setiap pihak yang terlibat dalam sengketa harus diberikan haknya tanpa adanya penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan yang merugikan pihak lain.²⁸

Konsekwensi logisnya, proses administrasi negara harus memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh lembaga negara dalam penyelesaian sengketa harus didasarkan pada fakta dan bukti yang objektif serta tidak berat sebelah.

²⁶Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara...*, h. 217.

²⁷Muhammad Hashim Kamali, *Principles of Islamic Jurisprudence*, (Islamic Text Society, 2003); A. R. Al-Haqq, *Al-Adalah dalam Hukum Islam* (Cairo: University of Cairo Press, 2020), h. 75-92.

²⁸F. Rahman, *Islamic Governance and Justice: A Critical Analysis of Administrative Law*, (t.t.: Palgrave Macmillan, 2021), h. 234-245.

Keputusan yang diambil harus memastikan perlindungan hak individu dan masyarakat, serta menghindari keputusan yang menambah ketidakadilan sosial.

Teori *al-shura* (Musyawarah) dalam hukum Islam merujuk pada prinsip pengambilan keputusan secara kolektif dan partisipatif, yang melibatkan konsultasi antara pihak-pihak yang terlibat. Dalam konteks sengketa administrasi negara, musyawarah mengedepankan pentingnya keterlibatan berbagai pihak dalam mencari solusi yang adil dan seimbang, serta untuk memastikan bahwa keputusan tersebut diterima oleh semua pihak yang terlibat.²⁹

Musyawarah dalam hukum Islam berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan keputusan yang tidak hanya menguntungkan satu pihak saja, tetapi menciptakan harmoni sosial dan kepentingan bersama. Dalam teori ini, pengambilan keputusan tidak dilakukan secara sepihak, melainkan melibatkan dialog, pertimbangan bersama, dan akuntabilitas publik. Dalam konteks administratif negara, musyawarah adalah cara untuk mencapai konsensus dalam penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak pemerintah dan masyarakat.³⁰

Konsekwensi logisnya, Prinsip musyawarah mengharuskan proses administratif tidak hanya mengandalkan keputusan lembaga negara, tetapi juga memperhatikan masukan dan partisipasi publik. Dalam penyelesaian sengketa administratif, penggunaan musyawarah bisa mengurangi konflik dan meningkatkan rasa saling menghargai antara pemerintah dan warga negara.

²⁹M. Kamali, "Shura in Islam: Its Relevance in Contemporary Islamic Governance", *International Journal of Islamic Studies*, 2020, h. 113-130.

³⁰Abbas Mirza, *The Role of Shura in Contemporary Islamic Governance*, (Inggris: Oxford University Press, 2019), h. 45-60.

Dalam harmonisasi pengaturan administratif untuk penyelesaian sengketa administrasi negara, integrasi antara prinsip *al-Adalah* dan *al-Shura* dapat meningkatkan efektivitas dan legitimasi keputusan yang diambil. Keadilan menjamin bahwa setiap keputusan tidak hanya adil bagi pihak yang menang, tetapi juga memberi ruang bagi pihak yang kalah untuk mendapatkan perlindungan haknya. Di sisi lain, musyawarah memastikan bahwa keputusan yang diambil bukanlah keputusan yang dipaksakan oleh satu pihak, tetapi merupakan hasil dari diskusi dan kesepakatan bersama yang mencakup kepentingan berbagai pihak. Dengan mengintegrasikan kedua prinsip ini dalam penyelesaian sengketa administrasi negara, sebuah sistem yang harmonis dapat terbentuk yang tidak hanya efektif dalam menyelesaikan sengketa, tetapi juga memperkuat legitimasi pemerintah dan kepercayaan masyarakat terhadap proses administratif negara.

Penutup

Pengaturan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi negara bersifat fakultatif sepanjang tidak diatur dalam undang - undang sektoral, dimana UUAP sebagai *general rule* yang mengatur mengenai lembaga administratif, di samping diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral. Sifat upaya administratif tersebut juga menghendaki adanya penyederhanaan penyelesaian sengketa administrasi. Penyederhanaan itu dapat dilakukan dengan cukup diadakan dua tingkat pemeriksaan peradilan administrasi saja, yang berakhir dengan pemeriksaan dan putusan oleh Mahkamah Agung serta MA bukan hanya diberi wewenang untuk memeriksa penetapan hukumnya saja, tetapi juga memeriksa perkara sebagai *judex facti*.

Pengaturan administratif yang harmonis dalam penyelesaian sengketa administrasi negara harus memperhatikan prinsip-prinsip dasar hukum Islam seperti *al-Adalah* (Keadilan) dan *al-Shura* (Musyawarah). Keadilan memastikan keputusan yang diambil memenuhi hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat secara adil, sementara musyawarah menekankan pentingnya kolaborasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan, yang memungkinkan terciptanya keputusan yang lebih diterima oleh semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Ali, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Prenamedia Group, 2018.
- Abdullah, Ujang, *Upaya Administrasi dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pusdiklat MA RI, 2009.
- Axline, D, *Environmental Citizen Lawsuit*, United State of America: t.p., 1995.
- Basah, Sjahran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Fakrullah, Zudan Arif, dalam Seminar Upaya Administratif dalam Perspektif UUAP dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi, dalam <https://nasional.okezone.com/read/2019/02/07/337/2015026/uu-administrasi-pemerintahan-dahulukan-upaya-administratif>, 2024, November 07.
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Kamali, M., "Shura in Islam: Its Relevance in Contemporary Islamic Governance", *International Journal of Islamic Studies*, 2020.
- Kamali, Muhammad Hashim, *Principles of Islamic Jurisprudence, Islamic Text Society, 2003; A. R. Al-Haqq, Al-Adalah dalam Hukum Islam*, Cairo: University of Cairo Press, 2020.
- Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administrasi*, Jakarta: Pusdiklat MA RI, 2019.

- Kesuma, Diani, "Permasalahan Terkait Kuantitas Regulasi dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum dan Bisnis*, Vol. 7, No. 1, 2021.
- Koesoemahatmadja, Djaenal Hoesen, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990.
- Marbun, S.F, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Mirza, Abbas, *The Role of Shura in Contemporary Islamic Governance*, Inggris: Oxford University Press, 2019.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Rahmaddoni, Bayu et. al, "Penyelesaian Sengketa Melalui Upaya Administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang", *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7, No. 1, April 2023.
- Rahman, F, *Islamic Governance and Justice: A Critical Analysis of Administrative Law*, t.t.: Palgrave Macmillan, 2021.
- Rakerda Se- Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, Hasil Rumusan Sosialisasi (Penyebarluasan) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (Surabaya: 4-6 Maret 2019).
- Setiadi, Wicipto, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang - Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6, No. 4, September, 2009.
- Simanjutak, Enrico, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Soemantri, Didik, "Arah Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara Pasca di Undangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan (UUAP)”, Makalah dalam Lomba Karya Tulis Ilmiah Dwi Dasarwasa Peratun.

Sudarsono, *Upaya Administratif dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Surabaya: t.p., 5 Juni 2015.

Sugiharto, Hari, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Hukum Publik oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2017.

Wiyono, R, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

