

Tantangan dan Perkembangan Upaya Administrasi dalam Penyelesaian Perkara Pertanahan

Toar Neman Palilingan*, Cobi Elisabeth M. Mamahit, Syamsia Midu

Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Indonesia.

* E-mail Korespondensi: palilingann@gmail.com

Abstract:

Administrative appeal arrangements are not expressly stated in the Minister of Agrarian Regulations concerning the Handling and Settlement of Land Cases. However, the substance of the regulation essentially gives the Minister of Agrarian Affairs the authority to cancel certificates so that researchers are interested in studying the philosophy of administrative appeals before legal action through the State Administrative Court and the application of administrative appeals in resolving administrative disputes over land rights certificates. The research results show that administrative efforts (internal review) and litigation in the judiciary (judicial review) are a combination of instruments to consistently uphold the pillars of the rule of law, especially for the fulfillment of administrative justice for citizens by the state c.q. Government. In this case, the government and the courts must share tasks and roles to complement each other in fulfilling administrative justice. Regarding the legal consequences of not submitting administrative measures in a state administrative dispute, the judge stated that the lawsuit was not accepted because the available administrative measures had not been used by the person concerned.

Keywords: Land; Internal Review; Land Law; State Administrative Court

Abstrak:

Pengaturan banding administrasi tidak secara tegas disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Namun substansi peraturan tersebut pada dasarnya pada intinya memberikan kewenangan kepada Menteri Agraria untuk melakukan pembatalan sertipikat sehingga peneliti tertarik mengkaji mengenai filosofi banding administrasi sebelum upaya hukum melalui peradilan tata usaha Negara dan penerapan banding administrasi dalam penyelesaian sengketa administrasi sertipikat hak atas tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya administratif (internal review) dan litigasi di peradilan (judicial review) merupakan kombinasi instrumen dalam menjamin konsistensi tegaknya pilar-pilar negara hukum, khususnya bagi pemenuhan keadilan administratif (administrative justice) warga negara oleh negara c.q. pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah dan pengadilan harus berbagi tugas dan peran guna saling melengkapi pemenuhan keadilan administrasi. Akibat Hukum tidak diajukannya upaya administrasi dalam sengketa tata usaha negara, hakim menyatakan gugatan tidak diterima karena upaya administratif yang tersedia belum dipergunakan oleh yang bersangkutan.

Kata Kunci: Tanah; Upaya Administrasi; Hukum Pertanahan; Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pendahuluan

Peradilan administrasi merupakan salah satu ciri dari negara hukum termasuk Indonesia yang telah menegaskan keberadaannya sebagai negara hukum dalam konstitusinya. Peradilan administrasi merupakan proses penyelesaian sengketa tata usaha negara, yaitu sengketa yang timbul antara orang atau badan hukum perdata

dengan badan atau pejabat tata usaha neagra baik dipusat maupun di daerah.¹ Bentuk perlindungan hukum yang dikehendaki dengan adanya peradilan tata usaha negara adalah akibat dari diterbitkannya surat keputusan tata usaha negara (*beschikking*).² Van Der Burg mengemukakan bahwa terkait dengan sengketa yang dimaksud di atas terdapat dua alternatif penyelesaian, yaitu melalui peradilan tata usaha Negara/ peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*) dan yang kedua melalui banding administrasi (*administratief beroep*) .

Keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam rangka keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat merupakan salah satu ciri dari negara hukum Pancasila sehingga prinsip utama yang dikedepankan dalam penyelesaian sengketa adalah prinsip musyawarah. Salah satu bentuk penyelesaian sengketa tata usaha negara/ administrasi yang didasarkan pada musyawarah adalah melalui banding administrasi. Hal ini sejalan dengan ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara.

Penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan 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 tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk, yaitu Keberatan dan Banding Administratif. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, dimana prosedur tersebut dinamakan "banding administratif"

Sebelum adanya penegasan dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, dahulu terdapat dua jalur atau dua alur berperkara di Peradilan Tata Usaha Negara. Bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak mengenal adanya upaya administratif, gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan tingkat pertama, sedangkan bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang mengenal adanya upaya administratif, gugatan langsung ditujukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara beserta hukum acaranya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (dan perubahannya), saat ini tengah dihadapkan pada sejumlah dinamika di dalam pelaksanaannya sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut. Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹ Marsella. "Perspektif Penanganan Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 2, no. 2 (2015): 101-107.

² Remaja, I Nyoman Gede. "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 10, no. 1 (2021): 111-120.

(UUAP) merupakan hukum materiil dalam sistem peradilan tata usaha negara.³ Perubahan tersebut memberi perubahan yang cukup signifikan dalam hukum materiil maupun hukum formil dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan tersebut antara lain, revitalisasi makna keputusan tata usaha negara, adanya pengujian tentang penyalahgunaan wewenang yang bertitik singgung dengan hukum pidana, terbukanya peluang pengujian terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatigeoverheidsdad*),⁴ termasuk lahirnya paradigma baru terhadap Upaya Administratif yang konsep awalnya sudah diatur dalam UU Peratun.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, upaya administratif hanya berlaku bagi sengketa-sengketa Tata Usaha Negara (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. Sementara upaya administratif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bersifat wajib dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian setiap sengketa Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu diupayakan melalui lembaga upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Setelah seluruh upaya administratif itu ditempuh (*exhausted*) namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah gugatan ke pengadilan dapat dilakukan.⁵

Salah satu sengketa tata usaha negara yang banyak diajukan ke PTUN adalah kasus pertanahan yang berkaitan dengan pembatalan Sertipikat Hak atas Tanah. Sebelum tahun 2018, tidak ada kewajiban bagi pemohon untuk mengajukan banding administrasi atas gugatan pembatalan sertipikat ke PTUN. Keberadaan Pasal 2 ayat (1) dan (2) dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi tersebut bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Pengaturan banding administrasi tidak secara tegas disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan namun substansi peraturan tersebut pada dasarnya telah mengisyaratkan upaya banding administrasi dalam Pasal 29 sampai Pasal 36 yang pada intinya memberikan kewenangan kepada Menteri Agraria untuk melakukan pembatalan sertipikat sehingga peneliti tertarik mengkaji mengenai filosofi banding administrasi sebelum upaya hukum melalui peradilan tata usaha Negara dan penerapan banding administrasi dalam penyelesaian sengketa administrasi sertipikat hak atas tanah.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).⁶ Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Utara dengan alasan jumlah sengketa

³ S.F. Marbun. 2002. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 21

⁴ Rama, Yosef. "Eksekusi Putusan Pengadilan atas Perkara Pertanahan yang telah Berkekuatan Hukum Tetap." *Borneo Law Review* 2, no. 2 (2018): 125-140.

⁵ Jiwantara, Firzhal Arzhi. "Perkembangan Peradilan Administrasi Pasca Lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 2, no. 06 (2021): 904-921.

⁶ Bambang Sunggono. (2001). *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 195-196

hak atas tanah yang semakin hari semakin meningkat di Provinsi Sulawesi Utara. Untuk memperoleh data secara jelas yang disesuaikan dengan tujuan penelitian, maka sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dengan memberikan kuesioner kepada para responden serta wawancara dengan para narasumber dan data sekunder. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistmatis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis data, selanjutnya semua data diseleksi dan diolah kemudian diuraikan secara deskriptif.⁷

3. Analisis dan Pembahasan

3.1. Filosofi Penerapan Upaya Administrasi dalam Kasus Pertanahan

Pada tataran normatif, penjelasan Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa bentuk upaya administrasi ada 2 (dua), yaitu banding administrasi dan keberatan.

a Banding administrasi

Banding administrasi dilakukan dalam hal penyelesaian sengketa tata usaha negara dilaksanakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara lain atau keputusan tata usaha negara tidak diterbitkan oleh instansi yang bersangkutan. sebagai contoh: Komisi Banding Paten berdasarkan PP No. 31 Tahun 1995, sehubungan dengan adanya Undang-Undang No. 6 Tahun 1989 tentang Paten; Komisi Banding Merek berdasarkan PP No. 32 Tahun 1995, sehubungan dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 1992 tentang Merek, Majelis Pertimbangan Pajak sebagai banding administrasi perpajakan;

b Keberatan

Keberatan dilakukan dalam hal penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Contoh: Pemberian hukuman disiplin sedang atau berat bagi (PNS). Pengujian (*Toetsing*) dalam upaya administrasi berbeda dengan pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara.

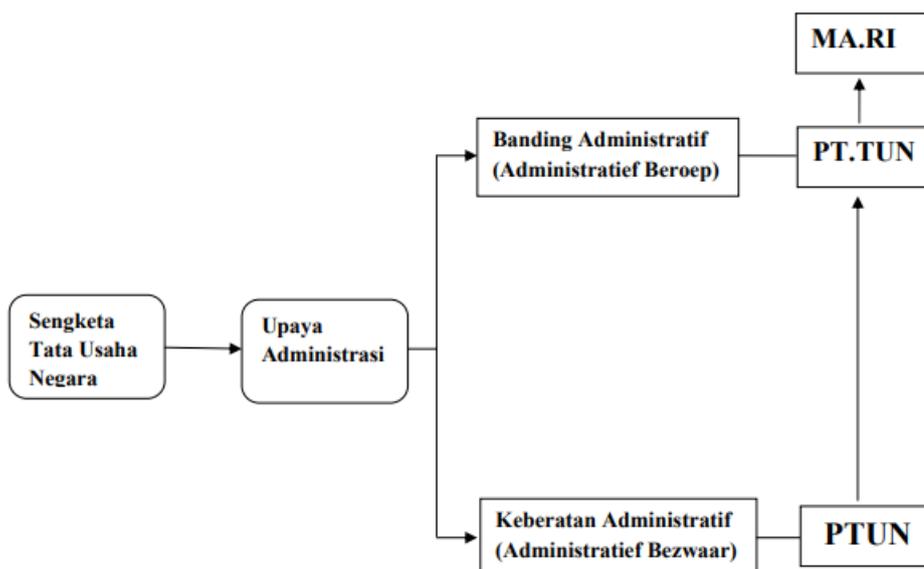
Pengujian Peradilan Tata Usaha Negara memiliki perbedaan dengan pengujian upaya administrasi. Untuk pengujian peradilan tata usaha negara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu bertentangan tidaknya keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AAUPB), sedangkan pada prosedur upaya administrasi, pengujiannya dilakukan baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutuskan, sehingga pengujiannya dilakukan secara lengkap.

⁷ Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (May 2016): 201-207.

Pengujian upaya administrative memiliki kelebihan karena penilaian secara lengkap suatu Keputusan Tata Usaha Negara baik dari segi Legalitas (*Rechtmatigheid*) maupun aspek Opportunitas (*Doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*Win or Loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah namun kelemahannya adalah memungkinkan kelemahan pada obyektifitas penilaian karena Badan/Pejabat tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung, sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.

Penerbitan keputusan tata usaha negara tidak selamanya memberikan pengaturan mengenai upaya administrasi. oleh karena itu, adanya ketentuan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo UndangUndang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan aspek prosedural yang sangat penting yang berkaitan dengan kompetensi atau wewenang untuk mengadaii sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bagan 1. Bentuk Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara



Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menegaskan bahwa sengketa TUN adalah sengketa yang timbul antara orang atau Badan Hukum perdata baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁸ Dari uraian di atas, maka bentuk penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat dilihat dalam Bagan 1.

Penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan merupakan upaya dalam rangka menciptakan dan memberikan kepastian hukum pada penyelenggaraan kebijakan pertanahan sebagai amanah dari peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan saat ini diatur dalam Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan.

Penyelesaian sengketa pertanahan dalam hal ini terkait permasalahan administrasi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional adalah merupakan terobosan baru dalam rangka untuk menghindari penumpukan perkara. Untuk menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat atas tanah. Badan Pertanahan sebagai instansi pemerintah yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dalam penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan. Kewenangan kementerian ATR/Kepala BPN dalam penyelesaian konflik atau sengketa berupa kewenangan atribusi dan kewenangan pendelegasian Adapun proses upaya administrasi terkait permasalahan tanah.

Seluruh keberadaan atau eksistensi di muka bumi ini memiliki tujuan, termasuk hukum. Hukum adalah sebuah instrumen yang sangat penting bagi negara dan masyarakat, sehingga hukum dalam eksistensi memiliki tujuan pokok yaitu menciptakan tatanan yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.⁹ Tujuan hukum mengarah pada sesuatu yang hendak dicapai yaitu merujuk kepada sesuatu yang bersifat ideal sehingga akan dirasakan abstrak dan tidak operasional.¹⁰ Perumusan mengenai tujuan hukum telah dilaksanakan oleh pakar ilmu hukum sejak dahulu sesuai dengan sudut pandang masing-masing.

Thomas Aquinas penganut hukum kodrat mengemukakan bahwa hukum dalam eksistensinya lepas dari kendali kehendak manusia, lepas dari positivisme, hukum berlaku di semua jaman dan di semua tempat sehingga tujuan hukum dalam pandangan Aquinas adalah hukum yang abadi (*lex eterna*), hukum kodrat (*lex naturalis*), hukum positif (*lex positive*) dan hukum tuhan (*lex divina*).¹¹ Tujuan hukum dikemukakan pula oleh Paul Scholten bahwa hukum memiliki tujuan menciptakan keseimbangan antara *persoonlijkheid* (kepribadian) dan *gemenschap* (masyarakat), mencari keseimbangan *gelijkheid engezag* (kesamaan manusia dan kewibawaan) dan terakhir adalah memisahkan *goed en kwaad* (baik dan jahat).¹² Pandangan Scholten menunjukkan bahwa tujuan hukum pada dasarnya adalah untuk menemukan kebaikan dan menghindarkan dari kejahatan dengan tercipta dan terpemiharnya etika dan ketertiban.

⁸ Soemaryono dan Anna Erliyana. 1999. *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Pramedya Pustaka: Jakarta. Hlm. 8.

⁹ Sudikno Mertokusumo. 1986. *Mengenal Hukum*. Liberty : Yogyakarta. Hlm. 57

¹⁰ Piter Mahmud Marzuki. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Prenada Medi : Jakarta. Hlm. 89

¹¹ Ronny Hanitidjo Soemitro. 1985. *Studi Hukum dan Masyarakat*. Alumni : Bandung. Hlm. 46

¹² Philipus Hadjon. 2002. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Jakarta: Peradaban, hlm. 32

Selanjutnya, Gustav Radbruch mengemukakan pandangannya bahwa hukum memiliki 3 (tiga) tujuan yaitu keadilan hukum, kemanfaatan hukum dan kepastian hukum. Secara historis, pada awalnya Gustav Radbruch berpandangan bahwa dari ketiga tujuan hukum ini, tujuan yang menempati prioritas tertinggi adalah kepastian hukum. Namun kemudian, setelah lahirnya kekuasaan Nazi di Jerman yang tidak berprikemanusiaan, Radbruch melakukan perubahan dalam teorinya yakni menempatkan keadilan sebagai prioritas utama dalam tujuan hukum.¹³ Teori Radbruch inilah yang menjadi *grand theory* dalam penelitian ini dengan alasan bahwa teori ini secara komprehensif menempatkan 3 (tiga) unsur sebagai tujuan hukum yaitu keadilan yang menjadi cerminan hati nurani, kemanfaatan yang menjadi wujud nyata dari hati nurani yang tercermin pada manfaat yang diperoleh masyarakat dan kepastian hukum yang merupakan rambu yang tegas yang dituangkan dalam hukum positif yang akan memberikan pengaturan mengenai penegakan keadilan dan upaya memperoleh kemanfaatan. Berikut adalah uraian dari masing-masing tujuan hukum Radbruch.

3.1.1. Keadilan

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Tujuan keberadaan hukum tidak lain adalah menjaga agar setiap individu atau anggota masyarakat serta penyelenggara negara melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang dibutuhkan dalam rangka menjaga ikatan sosial untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah agar tidak ada perbuatan yang dapat merusak tatanan keadilan atau menghindari terjadinya perbuatan yang menciderai keadilan. Hal yang kemudian dapat dilahirkan dalam kondisi di atas adalah mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat dan penegakan keadilan serta setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.^{14,28}

Berkaitan dengan keadilan dalam kehidupan sosial, seorang tokoh bernama John Rawls menyatakan pandangannya mengenai keberadaan situasi ketidaksamaan yang harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Syarat pertama adalah dalam situasi ketidaksamaan dapat terjamin sebuah kondisi yang disebut *maximum minimorum* untuk mereka yang berada dalam kategori orang yang paling lemah. Hal ini berarti pula bahwa perlu adanya pengaturan sehingga situasi masyarakat harus memberikan keuntungan yang paling tinggi di antara mereka yang tidak beruntung. Syarat kedua adalah perlu adanya pengikatan ketidaksamaan pada jabatan-jabatan yang terbuka untuk semua orang. Hal ini dimaksud agar semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidupnya melalui sikap tidak membedakan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial.

Untuk mewujudkan program penegakan keadilan yang memiliki dimensi kerakyatan maka perlu untuk memperhatikan 2 (dua) prinsip yaitu pertama, adanya pemberian hak dan penyediaan kesempatan yang sama yang didasarkan pada adanya kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, melakukan pengaturan kembali pada kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga diharapkan memberikan keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal*

¹³ Muhammad Erwin. 2012. *Filsafat Hukum*. Raja Grafindo Persada: Jakarta. Hlm. 123.

¹⁴ Bernard Sidharta Arief, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama: Bandung. Hlm. 20.

benefits) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.¹⁵

Dari pandangan John Rawls di atas dapat dilihat bahwa landasan moral dari hukum adalah keadilan dan tolok ukur dari sistem hukum positif adalah keadilan. Hukum positif berpangkal pada keadilan. Adapun secara konstitutif keadilan adalah unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Ketiadaan keadilan akan menyebabkan sebuah aturan menjadi tidak pantas untuk disebut sebagai hukum. Dalam penegakan hukum yang cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, keberadaan keadilan dan kemanfaatan kerap kali terpinggirkan karena di dalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang dirumuskan. Dalam hal pengutamaan pada nilai maka nilai kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut berguna bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kegunaan sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.¹⁶

Dalam konteks hukum publik, mengapa warga negara (*citizen*) dapat mengajukan keluhan (*complaint*) atau tuntutan (*petition*) atas tindak-tanduk negara (*state*) atau pemerintah (*government*) yang dianggap merugikan, bahkan jika perlu sampai menggugat di lembaga peradilan, tentunya tidak bisa dilepaskan dari paham teori negara hukum baik yang dikenal dalam paham *rule of law* atau *rechtstaats*. Dan seiring terus meningkatnya kesadaran akan supremasi hukum, pada fase perkembangan negara-negara modern, upaya administratif (*internal review*) dan litigasi di peradilan (*judicial review*) dipahami sebagai kombinasi instrumen pamungkas dalam menjamin konsistensi tegaknya pilar-pilar negara hukum, khususnya bagi pemenuhan keadilan administratif (*administrative justice*) warga negara oleh negara c.q. pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah dan pengadilan harus berbagi tugas dan peran guna saling melengkapi pemenuhan keadilan administrasi.

3.1.2. Kemanfaatan

Kemanfaatan atau dikenal dengan istilah *utilitarianisme* dikembangkan untuk pertama kalinya oleh seorang tokoh bernama Jeremy Bentham. Kehadiran pandangan ini didasari oleh buruknya suatu kebijakan sosial, politik, ekonomi, dan *legal* secara moral. Jadi dalam pandangan Bentham, untuk menilai suatu kebijakan publik maka dapat dilihat dari dampak kebijakan tersebut terhadap banyak orang secara moral. Atas hal ini maka Bentham menyebutkan bahwa dasar yang paling objektif dalam melakukan penilaian terhadap sebuah kebijakan adalah sejauh mana kebijakan tersebut memberikan manfaat atau hasil yang baik.^{17,32}

Tokoh berikutnya yang merupakan penganut aliran kemanfaatan atau utilitarianisme adalah John Stuart Mill yang memiliki pandangan yang sejalan dengan pemikiran Jeremy Bentham. Mill berpandangan bahwa tujuan tertinggi dari sebuah perbuatan adalah mencapai kebahagiaan sebanyak mungkin. Dalam pandangan Mill, naluri

¹⁵ John Rawls. 2006. *Teori Keadilan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo.

¹⁶ Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya. 2014. *Moralitas Hukum*. Genta Publishing: Yogyakarta. Hlm. 74.

¹⁷ Sonny Keraf. 1998. *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*. Kanisius: Yogyakarta. Hlm. 93-94.

menjadi sumber dari keadilan karena naluri yang dapat memberikan penolakan dan melakukan pembalasan atas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati. Uraian ini menunjukkan bahwa dalam pandangan Mill hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.¹⁸

Mill mengemukakan bahwa sebuah perbuatan haruslah ditujukan pada pencapaian kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya dan yang dimaksud dengan kesalahan dalam suatu perbuatan adalah ketika dalam perbuatan tersebut lebih banyak menyebabkan penderitaan dibandingkan kebahagiaan. Jadi, menurut Mill, standar keadilan haruslah berdasarkan pada kemanfaatan atau kegunaannya namun asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak ditemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Sejalan dengan pandangan Bentham, Mill mengemukakan pula bahwa naluri adalah sumber dari keadilan. Perasaan keadilan yang akan melakukan pemberontakan terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.¹⁹

Dinamika pengaturan dan penerapan upaya administratif dalam konteks peradilan administrasi di Indonesia telah mengalami perkembangan. *Fase pertama*, upaya administratif diatur pada Pasal 48 jo 51 ayat (3) UU Peratun yang merupakan hukum formil. Pada intinya, pada fase pertama tersebut, upaya administratif merupakan upaya sifatnya imperatif khusus bagi sengketa tata usaha negara dengan kemungkinan untuk menempuh upaya keberatan saja atau keberatan dan banding administratif tergantung pada pengaturan yang terdapat dalam peraturan dasarnya. *Fase kedua*, upaya administratif diatur pada Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 UU Administrasi Pemerintah yang juga menyediakan dua tingkatan upaya administratif yaitu keberatan dan banding. Sifat pengaturan dalam ketentuan tersebut juga masih bersifat opsional/fakultatif, jika dilihat dari penggunaan frase kata "dapat" dalam rumusan normanya. Baru jika memang sungguh tak dapat lagi diselesaikan di lingkungan badan atau pejabat tata usaha negara, peradilan administrasi akan menyelesaikannya dengan pendekatan *rechtsmatigheid*.

3.1.3. Kepastian Hukum

Hans Kelsen mengemukakan bahwa hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁰

¹⁸ H.R Otje Salman S. 2010. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama: Bandung. Hlm. 44.

¹⁹ Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm. 277.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana: Jakarta. Hlm. 58

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis, asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, di mana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan, asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.²¹ Utrecht mengemukakan bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian²² Kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Upaya administratif dahulu, gugatan kemudian adalah hal baru penegakan keadilan administratif di tanah air. Hal ini tidak terlepas dari kehadiran Peraturan Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif yang secara fundamental mengubah paradigma pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara: dari sebelumnya premum remedium menjadi ultimum remedium. Artinya, kini sepanjang tidak ditentukan lain oleh peraturan sektoral tertentu (*lex specialis*), pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif di internal pemerintahan atau lembaga kuasi peradilan (*lex generalis*). Ratio legis lahirnya Perma yang diterbitkan di penghujung tahun 2018 tersebut adalah untuk menjamin kepastian hukum

3.2. Akibat Hukum Tidak dilaksanakannya Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tanah

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. Terdapat sejumlah perubahan mendasar terkait dengan proses upaya administratif dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yakni:

Pertama, menghendaki penyatuan sistem Peradilan Administrasi dengan upaya administratif, dengan adanya persyaratan bahwa proses final Upaya Administratif

²¹ Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum*. Yasrif Watampone. Jakarta. Hlm. 65

²² Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Citra Aditya: Bandung. Hlm. 23

yakni gugatan ke Peradilan Administrasi. Artinya, proses upaya administratif yakni baik prosedur keberatan maupun banding administratif merupakan upaya yang bersifat *premium remedium* (pilihan utama) yang tersirat dalam Pasal 75 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut berbeda paradigma dengan Undang-undang PTUN yang mensyaratkan bahwa upaya administratif terhadap Keputusan tata usaha negara yang proses penyelesaiannya sudah diatur oleh Undang-undang tertentu melalui Mekanisme internal.

Kedua, adanya persyaratan semua perkara yang mempersoalkan keputusan tata usaha negara yang diterbitkan pejabat tata usaha negara yang harus melewati mekanisme prosedur keberatan dan banding administratif atau singkatnya melalui mekanisme internal, sehingga mendorong adanya upaya-upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme non-peradilan namun demikian tidak semua pejabat tata usaha negara atau badan tata usaha negara yang sudah memiliki mekanisme keberatan dan banding administratif secara internal

Kehadiran Pasal 2 ayat (1) dan (2) dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA RI) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Setelah Menempuh Upaya Administrasi menyebabkan upaya administrasi bersifat wajib (*mandatory*) dan berlaku terhadap semua sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administratif. Setelah menempuh (*exhausted*) upaya administratif namun tidak juga terdapat penyelesaian, barulah sengketa tersebut dapat diajukan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan tujuan pembentukannya, berfungsi menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat atau badan hukum yakni berupa sengketa yang timbul dari akibat tindakan pemerintah selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak dan kepentingan warga Negara atau badan hukum itu sendiri.

Hal tersebut merupakan sebagian dari syarat formal yang harus dipenuhi untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara sebelum dilakukan pengujian mengenai substansi pokok sengketanya. Namun demikian, tidak semua pejabat tata usaha negara atau badan tata usaha negara yang sudah memiliki mekanisme keberatan dan banding administratif melalui Badan Pertanahan Nasional.²³ Sengketa atas sertipikat hak atas tanah merupakan salah satu jenis sengketa administrasi negara yang banyak terjadi terurama terkait permohonan pembatalan sertipikat. Sebelum terbitnya surat edaran mahkamah agung, pengajuan gugatan langsung diajukan ke PTUN namun saat ini harus didahului dengan upaya administrasi terlebih dahulu berupa pengajuan keberatan ke Badan Pertanahan Nasional.

Pengajuan keberatan ke Badan Pertanahan Nasional dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Agraria No 20 Tahun 2021 di mana pengajuan ini akan diakhir dengan surat pemberitahuan dari badan Pertanahan Nasional mengenai diterima atau ditolaknya permohonan tersebut dan penolakan inilah yang menjadi dasar bagi penggugat untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

²³ Simanjuntak, Enrico. "Esensi sengketa administrasi pertanahan di peradilan tata usaha negara." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (2017): 171-188.

Akibat hukum terhadap tidak dilaksanakannya upaya administratif oleh pihak penggugat Pengadilan Tata Usaha Negara pada waktu memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara yang hanya melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu hanya dari segi hukumnya saja. Tersedia atau tidaknya upaya administratif terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara ditentukan oleh suatu perundang-undangan maka terhadap keberatan yang hanya bersifat suatu protes atau pengaduan yang tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan bukanlah suatu upaya administratif menurut pengertian undang-undang, sehingga pengaduan tersebut tidak ada pengaruhnya pada cara mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Berhasil atau tidak atas keberatan tersebut apabila Penggugat hendak menggugat keputusan yang bersangkutan tetap harus mengajukan gugatan ke Pengadilan tingkat pertama. Bertitik tolak ketentuan dalam hukum positif, dalam hal peraturan dasarnya menyediakan upaya administratif, Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara apabila upaya administratif yang tersedia telah digunakan seluruhnya dan pengadilan tidak berwenang memeriksa sengketa Tata Usaha Negara tersebut apabila upaya administratif yang tersedia belum digunakan secara keseluruhan. Dalam praktek, apabila orang atau badan hukum perdata (Penggugat) mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang belum menempuh upaya administratif yang tersedia berdasarkan peraturan perundang-undangan maka dengan mendasarkan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim akan menyatakan gugatan tidak diterima karena upaya administratif yang tersedia belum dipergunakan oleh yang bersangkutan.

4. Penutup

Upaya administratif (*internal review*) dan litigasi di peradilan (*judicial review*) merupakan kombinasi instrumen dalam menjamin konsistensi tegaknya pilar-pilar negara hukum, khususnya bagi pemenuhan keadilan administratif (*administrative justice*) warga negara oleh negara c.q. pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah dan pengadilan harus berbagi tugas dan peran guna saling melengkapi pemenuhan keadilan administrasi. Akibat Hukum tidak diajukannya upaya administrasi dalam sengketa tata usaha negara berdasarkan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah hakim menyatakan gugatan tidak diterima karena upaya administratif yang tersedia belum dipergunakan oleh yang bersangkutan. Untuk itu, diperlukan ketegasan dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan mengenai upaya administrasi.

Referensi

- Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum*. Yasrif Watampone. Jakarta.
- Bambang Sunggono. (2001). *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Bernard Sidharta Arief, 2007, *Mewissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama: Bandung.
- H.R Otje Salman S. 2010. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama: Bandung.
- Jiwantara, Firzhal Arzhi. "Perkembangan Peradilan Administrasi Pasca Lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 2, no. 06 (2021): 904-921.
- John Rawls. 2006. *Teori Keadilan*. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Marsella. "Perspektif Penanganan Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 2, no. 2 (2015): 101-107.
- Muhammad Erwin. 2012. *Filsafat Hukum*. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*. Prenada Media: Jakarta.
- Philipus Hadjon. 2002. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Jakarta: Peradaban.
- Rama, Yosef. "Eksekusi Putusan Pengadilan atas Perkara Pertanahan yang telah Berkekuatan Hukum Tetap." *Borneo Law Review* 2, no. 2 (2018): 125-140.
- Remaja, I Nyoman Gede. "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 10, no. 1 (2021): 111-120.
- Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Citra Aditya: Bandung.
- Ronny Hanitidjo Soemitro. 1985. *Studi Hukum dan Masyarakat*. Alumni: Bandung.
- S.F. Marbun. 2002. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Simanjuntak, Enrico. "Esensi sengketa administrasi pertanahan di peradilan tata usaha negara." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (2017): 171-188.
- Soemaryono dan Anna Erliyana. 1999. *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*. Pramedya Pustaka: Jakarta.
- Sonny Keraf. 1998. *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*. Kanisius: Yogyakarta.

Sudikno Mertokusumo. 1986. *Mengenal Hukum*. Liberty : Yogyakarta.

Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (May 2016): 201-207.

Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya. 2014. *Moralitas Hukum*. Genta Publishing: Yogyakarta.