

KEPASTIAN HUKUM PUTUSAN BANDING ADMINISTRATIF DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI TATA USAHA NEGARA

Purwo Adi Nugroho¹, Bambang Arwanto²

Universitas Narotama

Purwoadinugroho@gmail.com¹ bambang.arwanto@narotama.ac.id ²

ABSTRACT

Legal certainty is one of the main principles in the rule of law system that requires every action and decision made by government administration to be based on clear, understandable law, and provides a guarantee of protection for the rights of citizens. In resolving disputes in the field of state administrative administration, one of the procedures regulated is through administrative mechanisms in the form of filing objections and administrative appeals. This study aims to examine whether an administrative appeal decision can still be pursued further legal remedies, as well as how the principle of legal certainty is realized in the process using normative research methods with a statute approach and conceptual approach. The results of the study show that administrative appeal decisions are final in the realm of government administration, so that no objection or re-appeal is possible administratively. However, this finality does not eliminate the right of individuals to file a lawsuit with the State Administrative Court (PTUN) if they feel aggrieved. The judicial route remains open as a form of judicial oversight of administrative actions.

Keywords: Legal Certainty, Administrative Appeal Decision, State Administration.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam konteks hukum administrasi di Indonesia, keberadaan mekanisme banding administratif memegang peranan strategis sebagai instrumen penyelesaian sengketa antara individu dengan otoritas administrasi pemerintahan. Banding administratif berfungsi sebagai sarana koreksi internal atas keputusan tata usaha negara tanpa harus langsung membawa permasalahan ke ranah peradilan. Kendati demikian, dalam praktiknya masih terdapat perdebatan mengenai sifat final dari putusan banding administratif serta implikasinya terhadap hak masyarakat untuk memperoleh keadilan.¹

Dalam wilayah administratif putusan banding administratif dianggap bersifat final, hal ini tidak lantas meniadakan peluang bagi warga negara untuk menempuh jalur hukum lain,

¹ Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, h.13.

termasuk melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Proses peradilan tersebut tetap sah menurut hukum sebagai bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional serta untuk menjamin adanya kepastian hukum. Di samping itu, sistem hukum Indonesia juga membuka kemungkinan untuk menempuh upaya hukum lain seperti banding ke pengadilan tinggi, kasasi ke Mahkamah Agung, hingga pengajuan peninjauan kembali.

Maka dari itu, diperlukan suatu kerangka regulasi yang jelas dan terstruktur mengenai tahapan penyelesaian sengketa administrasi guna memastikan terciptanya keseimbangan antara efisiensi dalam pengambilan keputusan administratif dan perlindungan hak warga negara. Hal ini sekaligus mencerminkan pentingnya prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan serta menunjukkan fungsi vital peradilan administrasi dalam memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap prinsip negara hukum.

Rumusan masalah

Apakah dapat dilakukan upaya hukum terhadap putusan banding administratif ?

LANDASAN TEORI

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjamin bahwa hukum berlaku secara jelas, konsisten, dan dapat diprediksi dalam penerapannya. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu dari tiga tujuan hukum, selain keadilan dan kemanfaatan (Radbruch, 2006). Prinsip ini menjadi penting dalam konteks penyelesaian sengketa administrasi tata usaha negara, karena putusan yang dihasilkan harus memberikan kejelasan mengenai status hukum para pihak dan finalitas dalam penyelesaian perkara.

Dalam hukum administrasi Indonesia, sengketa tata usaha negara diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa pihak yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tata usaha negara tingkat pertama dapat mengajukan upaya hukum berupa banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Upaya banding ini merupakan bagian dari sistem peradilan berjenjang yang dimaksudkan untuk menjamin perlindungan hukum serta memberikan kesempatan bagi pihak yang merasa dirugikan untuk memperoleh keadilan.

Namun, problematika muncul ketika membicarakan kepastian hukum dari putusan banding administratif. Pertanyaan utamanya adalah apakah putusan banding administratif tersebut dapat diajukan upaya hukum lebih lanjut atau tidak. Secara normatif, Pasal 122 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa terhadap putusan pengadilan tingkat banding masih dimungkinkan pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung. Artinya, putusan banding administratif tidak bersifat final dan mengikat, karena masih terbuka ruang untuk upaya hukum berikutnya.

Menurut Indroharto (1993), keberadaan upaya hukum berlapis memang memberikan perlindungan hukum yang lebih luas bagi para pencari keadilan, namun di sisi lain dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena proses penyelesaian perkara menjadi panjang dan berlarut-larut. Hal ini sejalan dengan pendapat Hadjon (2005) yang menekankan bahwa hukum administrasi harus mampu menjamin keseimbangan antara perlindungan hak individu dan kepentingan umum, salah satunya melalui penyelesaian sengketa yang cepat dan pasti.

Dari perspektif teori kepastian hukum, Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum harus memberikan kejelasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta apa akibat hukumnya (Kelsen, 2011). Jika putusan banding administratif masih terus dapat digugat melalui upaya hukum berikutnya, maka nilai kepastian hukum menjadi berkurang karena putusan belum dapat dieksekusi secara final. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis posisi putusan banding administratif dalam sistem peradilan tata usaha negara, apakah harus dianggap sebagai putusan final atau tetap membuka ruang untuk upaya hukum lanjutan.

Selain itu, perlu pula dipahami konsep final and binding decision dalam hukum peradilan. Menurut Marbun (2004), putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap (inkracht) adalah bentuk nyata dari kepastian hukum, karena putusan tersebut sudah tidak dapat lagi diganggu gugat melalui upaya hukum biasa. Dalam konteks ini, jika putusan banding administratif masih memungkinkan kasasi, maka kepastian hukum baru akan tercapai setelah Mahkamah Agung memutus perkara.

Dengan demikian, teori kepastian hukum menjadi kerangka konseptual utama dalam penelitian ini, karena dapat menjelaskan apakah putusan banding administratif sudah memenuhi asas kepastian hukum atau justru menimbulkan ketidakpastian akibat adanya ruang upaya hukum lanjutan. Analisis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman sistem penyelesaian sengketa administrasi tata usaha negara yang lebih sederhana, efektif, dan pasti.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menitikberatkan kajiannya pada norma-norma hukum positif serta doktrin hukum yang relevan dengan isu yang diteliti. Dalam pelaksanaannya, penelitian ini menggunakan dua metode pendekatan. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach), yaitu dengan menelaah berbagai ketentuan hukum tertulis yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa administrasi tata usaha negara, khususnya yang berkaitan dengan putusan banding administratif. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach), yakni dengan mengkaji konsep, prinsip, dan teori hukum yang berkembang di kalangan akademisi maupun praktisi hukum, sehingga dapat memperkuat analisis mengenai kepastian hukum putusan banding administratif. Melalui kombinasi kedua pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana hukum positif dan konsep

teoretis berinteraksi dalam menciptakan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa administrasi tata usaha negara.

PEMBAHASAN

Upaya Hukum dalam Putusan Banding Administratif

Dalam kerangka hukum administrasi di Indonesia, upaya hukum dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara menjadi komponen penting yang dirancang untuk menyediakan mekanisme penyelesaian berlapis dan seimbang sebelum suatu sengketa dibawa ke ranah peradilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, setiap perkara administrasi yang secara hukum memungkinkan penyelesaian secara internal wajib terlebih dahulu melalui prosedur administratif. Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 75 ayat (1), yang menyatakan: "Setiap orang yang dirugikan oleh Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau atasan Pejabat Pemerintahan yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan". Dan di Ayat (2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding. Artinya seseorang yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan atau tindakan dari pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menempuh langkah hukum melalui mekanisme upaya administratif. Upaya ini diajukan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan tersebut, atau kepada atasan dari pejabat tersebut. Dan prosedur ini meliputi dua bentuk utama, yaitu keberatan administratif (*bezoarschrift*) dan banding administratif.

Keberatan administratif merupakan jalur pertama yang dapat ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan atas keputusan tata usaha negara, dengan mengajukan permohonan langsung kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Mekanisme ini memberikan ruang bagi instansi pemerintahan untuk melakukan peninjauan awal terhadap legalitas dan substansi dari keputusan yang telah diambil. Apabila hasil dari keberatan tersebut masih belum memenuhi harapan, pihak pemohon dapat melanjutkan dengan banding administratif kepada atasan pejabat yang bersangkutan atau lembaga yang lebih tinggi dalam struktur administratif. Proses banding ini memungkinkan evaluasi yang lebih komprehensif, mencakup aspek yuridis maupun kebijakan administrasi, sehingga banding administratif berfungsi sebagai instrumen pengawasan internal tingkat lanjutan yang berperan sebagai solusi awal bersifat preventif dan korektif dalam sistem hukum administrasi negara.²

Putusan dari proses banding administratif memiliki sifat final dalam lingkup administratif. Artinya, setelah keputusan banding diambil, tidak lagi tersedia jalur administratif lain seperti banding ulang atau keberatan baru terhadap keputusan yang sama. Dengan demikian, putusan banding administratif menandai berakhirnya penyelesaian dalam struktur

² Erna Dwi Safitri, Nabitus Sa'adah, *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Volume 3, Nomor 1, 2021.

internal pemerintahan. Namun, meskipun bersifat final secara administratif, pihak yang merasa dirugikan masih dapat menempuh jalur hukum melalui gugatan ke PTUN sebagai bentuk pengawasan yudisial terhadap tindakan pemerintah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa pengajuan gugatan ke pengadilan hanya diperbolehkan setelah seluruh prosedur administratif dipenuhi.

Lebih jauh, perlu ditekankan bahwa upaya administratif tidak semata-mata merupakan tahapan formal dalam proses hukum, tetapi juga memainkan peran strategis dalam menjamin akuntabilitas dan transparansi dalam praktik pemerintahan. Mekanisme ini memberikan peluang bagi pejabat pemerintah untuk mengevaluasi kembali keputusan yang telah dibuat tanpa perlu langsung berhadapan dengan proses peradilan yang bersifat konfrontatif. Sementara itu, masyarakat tetap memiliki kepastian bahwa hak-hak mereka tidak diabaikan, karena tersedia jalur evaluasi internal sebelum mengakses peradilan. Oleh karena itu, keberadaan dan pelaksanaan upaya administratif, khususnya banding administratif, mencerminkan penerapan prinsip *due process of law* dalam sistem hukum administrasi Indonesia. Dengan pengaturan yang jelas mengenai tahapan, prosedur, dan batas waktu dalam pengajuan upaya administratif, sistem ini diharapkan mampu memberikan kepastian hukum, menjamin perlindungan terhadap hak asasi warga negara, serta menjaga keseimbangan antara efisiensi penyelesaian dan keadilan hukum. Dengan demikian, posisi putusan banding administratif tidak hanya mewakili akhir dari prosedur administratif, melainkan juga menjadi bagian dari struktur hukum yang menjamin keterjangkauan terhadap keadilan dan menegaskan prinsip negara hukum yang demokratis.

Upaya Hukum terhadap Putusan Banding Administratif

Upaya hukum terhadap putusan banding administratif merupakan bagian integral dari sistem peradilan administrasi di Indonesia yang mengedepankan prinsip berjenjang, proporsional, dan akuntabel dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Landasan hukum utama dari mekanisme ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Undang-undang ini mewajibkan ditempuhnya upaya administratif terlebih dahulu sebelum pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini diperkuat dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa setiap keputusan tata usaha negara yang memiliki prosedur penyelesaian administratif harus diselesaikan terlebih dahulu secara internal. Dalam kerangka ini, Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 6 Tahun 2018 juga menekankan bahwa upaya administratif harus ditempatkan sebagai langkah awal (*primum remedium*) dalam penyelesaian konflik tata usaha negara, bukan hanya sekadar prosedur formal, tetapi sebagai bagian substantif dari sistem hukum administrasi yang menjamin efektivitas perlindungan hukum.

Secara normatif, putusan banding administratif bersifat final dalam konteks administratif, yang berarti tidak tersedia lagi jalur administratif setelahnya seperti keberatan atau banding ulang. Namun demikian, finalitas ini tidak menghalangi warga negara untuk tetap

memperjuangkan haknya apabila merasa dirugikan. Sistem hukum Indonesia tetap membuka ruang bagi pengawasan eksternal melalui jalur peradilan, yaitu dengan mengajukan gugatan ke PTUN atau dalam kasus tertentu langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, tergantung pada ketentuan peraturan dasar keputusan administrasi yang bersangkutan. Setelah melalui tahap tersebut, tersedia pula tahapan lanjutan berupa upaya hukum biasa dan luar biasa, yakni banding ke Pengadilan Tinggi TUN, kasasi ke Mahkamah Agung, dan peninjauan kembali sebagai instrumen korektif terakhir.

Adapun secara prosedural, pengajuan banding peradilan harus dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 14 hari sejak putusan PTUN diberitahukan kepada pihak yang bersangkutan. Jika putusan pada tingkat banding belum memberikan keadilan, maka langkah kasasi ke Mahkamah Agung dapat ditempuh sesuai ketentuan dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tenggat waktu dan tahapan ini menjadi sangat penting dalam menjaga ketertiban prosedural, sehingga tidak terjadi ketidakpastian hukum atau penyalahgunaan proses oleh salah satu pihak.

Kepastian hukum terhadap putusan banding administratif dapat diwujudkan melalui sistem yang transparan dan akuntabel, di mana setiap prosedur diatur secara tegas dan dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip due process of law serta akses terhadap keadilan. Putusan banding administratif memang menandai akhir dari proses penyelesaian secara administratif internal, tetapi bukan merupakan titik final dalam keseluruhan upaya hukum. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, hal ini justru menunjukkan integrasi antara jalur administratif dan peradilan sebagai bentuk perlindungan menyeluruh terhadap hak warga negara. Gugatan ke PTUN menjadi bentuk pengawasan yudisial terhadap tindakan administratif yang dianggap melanggar hak, memberikan jaminan bahwa kontrol terhadap keputusan pemerintahan tidak hanya bersifat internal melainkan juga dapat dikaji secara objektif melalui lembaga peradilan.

Oleh karena itu, penting bagi setiap pihak yang terlibat dalam sengketa administrasi, baik aparatur negara maupun masyarakat, untuk memahami secara komprehensif batas-batas kewenangan, prosedur, dan konsekuensi hukum dari setiap tahapan upaya administratif. Kesadaran ini bukan hanya berkontribusi terhadap efektivitas proses penyelesaian, tetapi juga memperkuat posisi putusan banding administratif sebagai bagian dari sistem hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan secara seimbang. Sistem penyelesaian sengketa yang tertata rapi antara administratif dan peradilan menunjukkan bahwa negara hadir tidak hanya dalam melindungi hak warganya, tetapi juga dalam memastikan bahwa setiap proses pemerintahan dilakukan dalam koridor hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan legal. Dengan demikian, mekanisme upaya hukum terhadap putusan banding administratif tidak boleh dipandang sebagai prosedur teknis semata, melainkan sebagai bagian penting dalam menjaga legitimasi negara hukum yang demokratis.

PENUTUP

Kesimpulan

Putusan banding administratif dalam sistem hukum administrasi Indonesia memegang peranan penting sebagai mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, khususnya antara individu dan badan atau pejabat pemerintahan. Namun, putusan ini sering kali menimbulkan ketidakpastian hukum karena belum adanya batasan yang tegas mengenai sifat finalitas dan dampak hukumnya terhadap hak warga negara untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Asas kepastian hukum yang seharusnya menjadi pilar utama dalam negara hukum belum sepenuhnya diwujudkan dalam pelaksanaan banding administratif, yang ditandai dengan tumpang tindih yurisdiksi, peraturan sektoral yang tidak seragam, dan ketiadaan mekanisme evaluasi terhadap efektivitas putusannya. Dalam praktiknya, banyak putusan banding administratif tidak memiliki kekuatan hukum yang cukup kuat untuk mencegah warga negara yang merasa haknya dirugikan untuk tetap membawa perkaryanya ke pengadilan, karena banding administratif belum diakui secara eksplisit sebagai forum penyelesaian yang final dan mengikat secara yudisial.

Saran

Perlu penyelarasan dari berbagai regulasi mengenai banding administratif di seluruh sektor, guna menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan maupun inkonsistensi aturan yang dapat menimbulkan kebingungan. Pemerintah juga perlu menetapkan secara jelas dan pasti mengenai kedudukan hukum putusan banding administratif, apakah bersifat final dan mengikat, atau masih dimungkinkan untuk diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan pula suatu sistem evaluasi dan pengawasan yang terstruktur agar pelaksanaan banding administratif dapat dinilai efektivitasnya sebagai mekanisme penyelesaian sengketa alternatif. Upaya ini bertujuan untuk memperkuat jaminan kepastian hukum serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem administrasi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

Jurnal

- Erna Dwi Safitri, Nabitus Sa'adah, *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Volume 3, Nomor 1, 2021.
- Hadjon, P. M. (2005). Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Indrohartono. (1993). Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kelsen, H. (2011). General theory of law and state. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Marbun, S. F. (2004). Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia. Yogyakarta: Liberty.
- Mario Julyano, Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019.
- Radbruch, G. (2006). Legal philosophy (K. Wilk, Trans.). New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.