

Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait Batas Maksimal Upaya Administratif

Muhtar Said, Erfandi
Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia
e-mail: said@unusia.ac.id

Abstract

To administrative effort in the form of an objection, a maximum time of 21 working days is given. However, there are differences in the application of these administrative efforts between judex facti judges and judex juris judges. Judex facti judges through decisions number 21/G/2020/PTUN and 76/B/2021/PT.TUN JKT implementing administrative measures are mandatory, this decision was upheld by judges at the State Administrative High Court. However, the decision was annulled by the judge judex juris (Supreme Court level) through decision number 420 K/TUN/2021. The basis for the judex juris to cancel the judex facti decision is based on the phrase "can" as stated in Article 75 paragraph (1) of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration. So that administrative efforts through objections or administrative appeals are an option, not mandatory. Administrative efforts are efforts to realize the principles of Pancasila into the settlement of administrative problems, namely in the resolution of administrative problems so that they are first resolved through deliberation and consensus. If consensus deliberation cannot find a point of peace, it can be resolved through the State Administrative Court

Keywords: administrative effort, objection, judex facti, judex juris

Ringkasan

Untuk mengajukan upaya administratif berupa keberatan diberikan waktu maksimal 21 hari kerja. Meskipun demikian ada perbedaan penerapan terhadap upaya administratif tersebut antara hakim judex facti dengan hakim judex juris. Hakim judex facti melalui putusan nomor 21/G/2020/PTUN dan 76/B/2021/PT.TUN JKT menerapkan upaya administratif adalah hal yang wajib diterapkan, putusan ini dikuatkan oleh hakim di Pengadilan Tingkat Tinggi Tata Usaha Negara. Namun putusan tersebut dibatalkan oleh hakim judex juris (tingkat Mahkamah Agung) melalui putusan nomor 420 K/TUN/2021. Dasar judex juris melakukan pembatalan terhadap putusan judex facti didasarkan pada frasa “dapat” yang tercantum pada Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sehingga upaya administratif melalui keberatan maupun banding administratif merupakan suatu pilihan bukan wajib. Upaya administratif merupakan usaha untuk mewujudkan prinsip Pancasila ke dalam penyelesaian permasalahan administrasi, yakni dalam penyelesaian permasalahan administrasi supaya terlebih dahulu diselesaikan melalui musyawarah mufakat. Apabila musyawarah mufakat tidak bisa menemukan titik perdamaian maka bisa diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci: Upaya Administratif, Keberatan, *judex facti*, *judex juris*

A. Pendahuluan

Dalam pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan yang baik yang menyangkut urusan eksternal (pelayanan umum) maupun yang berkaitan dengan urusan internal (seperti urusan kepegawaian), suatu instansi pemerintah (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) tidak dapat di lepaskan dari tugas pembuatan keputusan Tata Usaha Negara.

Dengan semakin banyaknya urusan pemerintahan dan semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat, tidak menutup kemungkinan timbulnya benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dengan Seseorang/Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan atau tidak puas dengan keputusan Tata Usaha Negara tersebut sehingga menimbulkan suatu Sengketa Tata Usaha Negara.¹

Perlindungan hukum yang berkaitan dengan sengketa tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) bisa ditempuh melalui dua hal, yaitu melalui peradilan tata usaha negara (*administratief rechtpraak*) dan melalui banding administrasi (*administratief beroep*).

Dalam sistem peradilan tata usaha negara, upaya administratif telah diakui dalam hukum positif di Indonesia sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara, karena upaya administratif merupakan komponen khusus yang berkaitan dengan peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.²

Penyelesaian melalui peradilan tata usaha negara diatur oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya Undang-Undang 51 tahun 2019 Tentang Peradilan Tata

¹ Eugenia Gloria Esther Pandeiroo, Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Lex Administratum*, Vol. IX/No. 2/Mar/EK/2021, hlm. 15-25.

² Mikhael Pontowulaeng, “Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Lex Administratum*, Vol. IX/No. 6/Jul-Sep/2021, hlm. 167-177.

Usaha Negara (UU PTUN). Sedangkan banding administrasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Meskipun dalam UU PTUN juga mengatur upaya administratif sebagai prosedur yang dapat digunakan oleh seorang atau badan hukum perdata karena tidak puas atau merasa dirugikan terhadap suatu KTUN. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan “banding administrative”.

Upaya administratif bisa ditempuh karena ada sengketa dalam bidang administrasi atau tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha, baik di pusat maupun di daerah.³ Sedangkan definisi Upaya

Administratif tertuang dalam Pasal 1 angka 16 UU AP yakni :

“Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.”

Berdasarkan penelitian Ema Safitri memberikan kesimpulan bahwa apabila orang atau badan hukum perdata (Penggugat) mengajukan gugatan di Pengadilan TataUsaha Negara yang belum menempuh upaya administratif yang tersedia, hakim akan menyatakan gugatan tidak diterima.⁴

Untuk mengajukan upaya administratif berupa keberatan, yang bersangkutan diberikan waktu maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya KTUN oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, aturan tersebut tertuang pada 77 ayat (1) UU AP. Upaya Administratif merupakan skema penyelesaian melalui primum remedium (pilihan pertama).

³ Erna Dwi Safitri dkk, Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2021, Hlm 35

⁴ *Ibid.*

Penerapan penyelesaian sengketa administrasi sebelum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) ini sangat bagus, karena mendahulukan proses musyawarah mufakat ketimbang jalur pengadilan. Akan tetapi proses upaya administratif ini memunculkan berbagai perdebatan terkait dengan wajib tidaknya untuk menempuh jalur upaya administratif terlebih dahulu sebelum melakukan proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN. Perbedaan pendapat muncul dikarenakan frasa “dapat” pada Pasal 75 ayat (1) UU AP yakni:

“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”

Perbedaan pendapat sudah tidak lagi dalam forum diskusi melainkan sudah terjadi dalam ruang pengadilan (putusan hakim). *All law is judge-made law* (hukum adalah putusan hakim) begitulah ungkapan yang terkenal dari John C. Gray sebagai

eksponen gerakan realisme hukum di Amerika. Jargon di atas memunculkan dilema hukum ketika putusan hakim satu dengan hakim lainnya berbeda padahal dalam perkara yang sama.

Dalam menyelesaikan penyelesaian administrasi di PTUN ada hakim yang mengatakan upaya administratif harus ditempuh terlebih dahulu, apabila tidak ditempuh maka permohonan gugatan tidak diterima. Tetapi ada juga hakim yang memaknai Upaya Administratif bukanlah sesuatu yang wajib karena dalam undang-undang tidak ada kata “wajib” melainkan hanya kata “dapat”. Frasa “dapat” ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam lampiran II Angka 267 digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau Lembaga.⁵

Perbedaan pendapat mengenai wajib tidaknya upaya administratif ini terjadi dalam perkara Kusnadi

⁵ Lampiran II Angka 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sasmita melawan Kepala Kantor Pertahanan Kota Pontianak dan Mahdi. Dimana dalam putusan tingkat pertama dan tingkat kedua menyatakan upaya administrative merupakan hal wajib yang harus ditempuh oleh Kusnadi Sasmita sebelum mengajukan gugata ke PTUN, sedangkan putusan kasasi menyatakan Upaya Administratif bukan hal yang wajib tetapi dapat.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif yakni menganalisis berbagai sumber hukum undang-undang dan putusan hakim. Pada penelitian ini menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan juga beberapa putusan yang terkait dengan perkara yang sama yakni Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN, Putusan Nomor 76/B/2021/PT.TUN JKT dan Putusan Nomor Nomor 420 K/TUN/2021.

C. Pembahasan

1. Ringkasan Putusan

Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN menceritakan sebuah perkara antara Kusnadi Sasmita (Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak (Tergugat) dan Mahdi (Tergugat II Intervensi). Objek yang disengketakan adalah KTUN yang diterbitkan oleh Tergugat berupa Sertipikat Penggantian Nomor. 10505 semula atas nama Onay binti Naya terakhir atas nama Mahdi, S.H. Surat Ukur. 02909/2008 tanggal 01 September 2008 seluas 817 M² terletak di Kelurahan Sungai Jawi Dalam Kec. Pontianak Barat Kota Pontianak.

Diterbitkannya Surat Keputusan oleh tergugat telah menimbulkan kerugian bagi Penggugat selaku Pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor: 10505 atas nama Onay binti Naya. Sebelum mengajukan gugatatan, Penggugat terlebih dahulu mengajukan upaya administratif berupa keberatan. Akan tetapi keberatan yang diajukan oleh Penggugat dianggap oleh majelis telah melewati jangka waktu yang sudah ditentukan yakni maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja. Sehingga melalui putusan nomor

21/G/2020/PTUN.PTK menyatakan gugatan penggugat tidak diterima.

“Menimbang, bahwa dari uraian ketentuan hukum yang mengatur mekanisme penyelesaian upaya administratif dihubungkan dengan uraian fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa keberatan yang diajukan oleh Penggugat terhadap Sertipikat Pengganti Nomor Seri Sertipikat : AZ 119970, tertanggal 06 Juni 2008 atas nama ONAY BINTI NAYA sekarang beralih kepada sdr. Mahdi, S.H. dengan Nomor Hak Milik : 10505 seluas 817 m², No. Surat Ukur 02909/2008 tertanggal 01 September 2008 (objek sengketa a quo), yang ditujukan kepada Tergugat, tertanggal 13 Juli 2020, telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, jika dihitung sejak tahun 2017 atau

setidak-tidaknya sejak tanggal 25 April 2018;”⁶

Putusan Nomor 21.G/2020/PTUN.PTK merupakan putusan pengadilan tingkat pertama yang menyatakan Upaya Administratif adalah hal yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum melanjutkan gugatan ke PTUN. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menegaskan upaya administratif harus ditempuh bahkan tidak boleh melewati batas maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja.

Merasa dirugikan oleh putusan pengadilan tingkat pertama, Penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Akan tetapi putusan banding masih tidak sesuai dengan harapan Penggugat karena putusan banding yang nomor 76/B/2021/PT.TUN JKT menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama (21. G/2020/PTUN.PTK).

Merasa masih dirugikan dengan putusan banding, kemudian Penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan kasasi

⁶ Putusan Nomor : 21/G/2020/PTUN.PTK Hlm 42

yang dibuat oleh Mahkamah Agung menguntungkan Penggugat karena membatalkan putusan banding. Salah satu pertimbangan majelis dalam putusan kasasi dengan nomor 420 K/TUN/2021 adalah :

Bahwa ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak bersifat imperatif karena tidak mengatur secara eksplisit bagi masyarakat yang tidak menerima keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan “diharuskan” mengajukan upaya keberatan dan/atau banding administrasi, akan tetapi hanya bersifat suatu kebolehan, karena adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk dapat mengajukan keberatan dan/atau banding administrasi. Dengan demikian kualitas norma tersebut bukan sebagai “kewajiban” yang bersifat memaksa, akan tetapi merupakan suatu kesempatan yang diberikan undang-undang kepada masyarakat yang implementasinya tentu tergantung pada kemauan dan

kehendak masyarakat yang bersangkutan”⁷

Pertimbangan majelis hakim kasasi diatas menarik untuk dikaji karena pertimbangan majelisnya berbeda dengan putusan tingkat pertama dan tingkat banding karena majelis hakim yang menangani perkara kasasi perkara tersebut menganggap upaya administratif bukanlah prosedur yang wajib ditempuh oleh penggugat melainkan sebuah pilihan saja

Ada beberapa perbedaan dalam pertimbangan majelis yang dituangkan dalam putusan *judex facti* (Putusan Nomor 21.G/2020/PTUN.PTK dengan Putusan *judex juris* (Putusan Nomor 420 K/TUN/2021).

Menurut sifatnya putusan *judex factie* upaya administrative diposisikan sebagai upaya pertama (*primum remedium*). Sedangkan putusan *judex juris* ditarik melalui landasan pemebentukan UU No 30 tahun 2014 yakni undang-undang tersebut dibuat untuk mewujudkan pelayanan prima termasuk mengoptimalkan penyelesaian

⁷ Putusan Nomor 420 K/TUN/2021 hlm 4-5

masalah secara internal oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. UU tersebut tidak menyakan secara eksplisit adanya “keharusan” untuk mengajukan upaya administrative.

Terhadap keberatan yang diajukan oleh penggugat judex factie menganggap pengajuan keberatan telah melampaui jangka waktu 21 (dua puluh satu hari) kerja. Sedangkan argument yang dibangun dalam pertimbangan hakim dalam putusan judex juris adalah tergugat tidak menjalankan tugasnya secara professional karena tidak menanggapi keberatan penggugat. Meskipun sudah melampaui jangka waktu yang sudah ditentukan seharusnya sebagai badan publik harus menjawab keberatan penggugat. Apabila tidak menjawab maka dianggap bertentangan dengan UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Perbedaan dalam putusan dalam tingkatan judex facti dan judex juris adalah hal yang biasa karena kewenangan judex facti mengacu kepada peran seorang hakim sebagai penentu fakta hukum dalam putusan, sedangkan judex juris mengacu

kepada peran seorang hakim sebagai penentu hukum yang benar dan harus diterapkan dalam suatu putusan.⁸

Judex facti dan judex juris merupakan konsep peradilan dalam menangani suatu perkara, maka tidak heran putusan yang dibuat oleh hakim judex facti dibatalkan karena oleh hakim judex juris karena judex facti menggunakan sudut pandang formil sedangkan judex juris menggunakan sudut pandang keadilan substantif. Begitupala dengan perkara ini, dimana hakim judex juris menganulir putusan judex facti karena dianggap batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja bisa menghalangi hak konstitusional warga dalam mencari keadilan.

2. Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris

Lahirnya UU AP diharapkan menjadi salah satu manual *book of governance activity* untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam penyampaian kewenangan pejabat publik, dimana ada pergeseran paradigma dari fiktif

⁸ Abdullah, MA Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, teori, Norma dan Praktik, Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI, Jakarta 2010, hlm vii

negatif menjadi fiktif positif, dari diamnya pejabat tata usaha negara berarti menolak menjadi diamnya pejabat tata usaha berarti menerima. Sehingga lahirnya UU ini bisa melindungi individu dan masyarakat dari praktek maladministrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat birokrasi dalam usahannya untuk memperoleh hak administrasi pemerintahan.⁹

Perubahan dari fiktif negatif menjadi fiktif positif berarti mengharuskan pejabat publik untuk mengubah tindakannya dari *power culture* menuju *service delivery culture*. Pejabat pemerintah harus aktif untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik sehingga masyarakat merasa terlayani dengan baik.

Latar belakang lahirnya UUAP adalah karena ditemukannya berbagai kendala dan masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Beberapa kendala tersebut antara lain adanya ketidakjelasan tugas dan wewenang di antara

lembaga pemerintah, kurangnya pengawasan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, rendahnya kualitas pelayanan publik, serta masih adanya praktik korupsi dan nepotisme di dalam pemerintahan.

Selain itu, UUAP juga lahir sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan yang lebih baik, transparan, dan akuntabel. Reformasi birokrasi ini dilakukan sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat akan pemerintahan yang bersih, efektif, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas

Perubahan cara pandang dalam UU AP merupakan perwujudan dimana negara “turun” langsung secara administrasi untuk mengurus kegiatan pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.¹⁰ Hal ini penting diterapkan di Indonesia yang menganut paham negara hukum Pancasila yang memberikan porsi

⁹ Irvan Mawardi, KTUN “Fiktif Positif” dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut Kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Makalah hlm 2

¹⁰ Nur Aisyah, Hukum Administrasi Negara, Depublish, Yogyakarta, hlm 26

yang sama antara kepentingan individu dengan kepentingan bersama, sehingga lahirlah peradilan administrasi yang bertujuan untuk :¹¹

1. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu; dan
2. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Cermin dari perwujudan negara yang menganut paham Pancasila juga termuat dalam UU ini dikarenakan UU ini memberikan ruang musyawarah terlebih dahulu sebelum ke penyelesaian sengketa administrasi di PTUN yakni melalui upaya administratif, yang di dalamnya ada upaya keberatan atas tindakan pejabat tata usaha negara. Apabila dalam proses musyawarah di ruang keberatan tidak tercapai kesepakatan maka bisa melalui banding administratif terhadap atasan pejabat yang mengeluarkan *beschikking*. Hal ini menandakan

nilai-nilai musyawarah mufakat dalam UU ini diakomodir dengan baik.

Memang dalam prosesnya dibatasi oleh waktu, yakni batas maksimal untuk mengajukan keberatan adalah 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diketahuinya *beschikking* yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini penting untuk diperhatikan karena jangka waktu dirasa dapat memberikan kepastian hukum dari suatu KTUN supaya tidak terlalu lama dalam keadaan tidak pasti.¹² Sedangkan makna dari kepastian hukum itu sendiri adalah kondisi dimana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Begitu juga menurut Fence M. Wantu “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang”.¹³

¹² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cet. 8, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2003, hlm. 62-63

¹³ R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara

¹¹ Ibid., hlm 89

Dalam negara yang menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi maka keberadaan asas kepastian hukum begitu penting karena kepastian hukum merupakan konsep hukum yang mengacu pada keadaan di mana hukum diterapkan secara konsisten dan jelas, sehingga semua orang dapat memahami apa yang diizinkan dan dilarang oleh hukum. Konsep kepastian hukum ini merupakan prinsip penting dalam sistem hukum dan memiliki beberapa aspek penting yaitu:

1. Kepastian hukum menjamin perlakuan yang sama bagi semua orang di bawah hukum, tanpa pandang bulu dan diskriminasi. Dalam keadaan seperti ini, setiap orang akan merasa dihargai dan diakui haknya oleh negara dan pemerintah.
2. Kepastian hukum memberikan jaminan keamanan bagi individu dan bisnis, sehingga mereka dapat merencanakan masa depan mereka dengan lebih mudah dan aman. Karena hukum yang jelas dan konsisten, mereka dapat

merencanakan aktivitas mereka tanpa takut akan adanya hukuman yang tiba-tiba atau ketidakpastian hukum.

3. Kepastian hukum juga meningkatkan kualitas pelayanan publik dan transparansi di bidang hukum. Kepastian hukum menuntut pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan memberikan kepastian bagi semua pihak. Hal ini juga meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan mencegah korupsi dan praktik-praktik yang tidak etis.

Dalam perkara ini, hakim *judex facti* dan *judex juris* sama-sama menggunakan prinsip kepastian hukum dalam membuat putusan. Namun objek kepastiannya yang dimaksud oleh hakim *judex facti* dan *judex juris* berbeda. Hakim *judex facti* menempatkan objek kepastian hukumnya adalah batas maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja, sedangkan hakim *judex juris* menggunakan kepastian “dapat” menggunakan haknya untuk mengajukan keberatan atas KTUN yang dirasa merugikan pemohon.

Dalam Pengujian Undang-Undang, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 02-Juni 2016, hlm 193

Kedua objek diatas memang berbeda namun saling terkait, dimana hakim judex facti menggunakan objek yang ada pada Pasal 77 ayat (1) UU AP sedangkan hakim judex juris menggunakan objek yang ada pada Pasal 75 ayat (1) UU AP.

Dalam Teknik Perancangan Perundang-Undangan penyusunan undang-undang harus dilakukan secara sistematis yakni dari atas baru kemudian ke bawah. Begitu juga dalam menuangkan materi ke dalam Pasal-Pasal. Membuat Pasal-Pasal di undang-undang harus dilakukan secara berurutan, sehingga tidak akan memunculkan Pasal 77 ayat (1) jika tidak didahului dengan Pasal 75 ayat (1). Hal ini mengindikasikan Pasal 75 ayat (1) harus diutamakan terlebih dahulu ketimbang Pasal 77 ayat (1).

Dalam perkara ini, Pasal yang digunakan oleh judex juris adalah Pasal 75 ayat (1), sehingga pasal tersebut bisa menggugurkan Pasal 77 ayat (1) yang diguakan oleh hakim judex facti. Hal ini bisa terjadi karena dalam membaca undang-undang harus harus memperhatikan urutan, sehingga undang-undang

harus dibaca secara sitematis dan ber-urutan.

Pembacaan undang-undang dengan sistematis diperlukan dalam mengutip undang-undang sebagai dasar hukum dikarenakan dalam teori pembentukan dikenal dengan adanya norma berpasangan. Norma tersebut adalah norma primer dan norma sekunder, yang mana norma primer adalah aturannya sedangkan norma skunder adalah konsekuensi terhadap norma primer. Dalam hal ini pasal 75 berposisi sebagai norma primer dan pasal 77 berposisi sebagai norma skunder.

Penerapan Pasal 75 oleh hakim judex facti adalah bentuk kepastian hukum, karena perwujudan negara hukum adalah UU karena UU bisa memberikan kepastian hukum. Sedangkan dalam pembuatan undang-undang tidak boleh dikerjakan secara serampangan harus juga menggunakan dan berpedoman pada UU. Hal ini dilakukan supaya Undang-Undang dibuat bukan atas kehendak elit politik melainkan dibuat atas dasar kebutuhan bersama.

Perlu diketahui, mekanisme pembuatan hukum sudah ada

pedomannya yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Pengaturan sampai dengan mekanisme pembuatan UU ini adalah perwujudan dari kepastian hukum juga. Sehingga untuk membuat UU harus berpedoman pada UU PPP tersebut.

Semua UU yang dibuat harus berpedoman pada UU PPP, sehingga UU PPP memang menjadi panduan bagi pembuatan UU di Indonesia. Apabila tidak sesuai dengan UU PPP maka berpotensi dikatakan UU tersebut cacat formil. Hal ini pernah terjadi pada uji formil UU Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi. Pokok putusan Mahkamah Konstitusi terhadap uji formil UU Cipta Kerja tersebut adalah UU Cipta Kerja dikatakan inskonstitusional apabila tidak disesuaikan dengan UU PPP.¹⁴ Hal ini menandakan UU PPP menjadi kunci dalam pembuatan undang-undang, sehingga apa yang tertulis dalam undang-undang rujukannya adalah UU PPP.

Penjelasan diatas memberikan petunjuk bahwa pembentukan UU AP dipastikan berpedoman pada UU PPP. Sehingga dari sistematika dan bahasa yang digunakan sampai dengan penerapan Pasal-Pasalnya mengikuti aturan “main” yang telah ditetapkan oleh UU PPP. Begitu juga dengan Pasal 75 ayat (1) UU AP yang memuat frasa “dapat” harus dimaknai dengan diskrisioner, karena memang dalam UU PPP frasa “dapat” bermakna diskrisioner. Sehingga seseorang ataupun badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas lahirnya KTUN boleh menggunakan ataupun tidak menggunakannya upaya adminisratif.

Pilihan untuk menggunakan upaya administratif ini sesuai dengan dengan tujuan UU AP yakni memberikan bayak ruang bagi para pencari keadilan. Apalagi dalam fakta persidangan di pengadilan tingkat pertama, Penggugat sudah mempunyai niat baik untuk mengajukan upaya keberatan meskipun oleh majelis dianggap telah melewati batas waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja yang sudah ditentukan oleh UU. Dalam pertimbangan majelis hakim,

¹⁴ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020

diketahui Penggugat sudah mengajukan keberatan pada tanggal 18 Maret 2020 namun oleh majelis hakim dianggap telah melewati batas maksimal 21 hari kerja.

“..Menimbang bahwa demikian halnya apabila jangka waktu pengajuan keberatan, jika dihitung sejak adanya Putusan Nomor 01/Pid.B/2020/PN Ptk, tanggal 18 Maret 2020 (vide bukti P-10), maka keberatan yang diajukan oleh Penggugat terhadap objek sengketa a quo, tertanggal 13 Juli 2020, juga telah melewati jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ..”¹⁵

Seharusnya ketika pejabat yang bersangkutan mendapatkan surat keberatan dari Penggugat maka pejabat tata usaha negara yang bersangkutan segera untuk menindaklanjutinya karena UU AP diciptakan memang menjadi “pendorong” bagi pejabat pemerintahan supaya aktif dalam melakukan pelayanan publik sehingga memunculkan pertemuan musyawarah dan menemukan solusi terbaik bukan malah mendiamkan

sehingga terjadi proses penyelesaian sengketa administrasi di PTUN.

Apabila surat keberatan tersebut tidak segera ditanggapi maka tindakan pejabat yang mendiamkan surat tersebut bisa dikenakan asas fiktif positif yakni diamnya pejabat tata usaha negara berarti mengabulkan.¹⁶ Fiktif positif ini berlaku sejak adanya UU AP, sebelumnya yang berlaku adalah fiktif negatif, yakni diamnya pejabat tata usaha negara berarti menolak, karena folosofi lahirnya UU AP adalah mendorong pejabat pemerintahan untuk aktif dalam melakukan pelayanan maka berlakulah asas fiktif positif yang menggantikan asas fiktif negatif. Hal ini tertuang pada Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP, yakni :

Ayat (2) “Jika ketentuan peraturan perundang undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan

¹⁵ Putusan Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK

¹⁶ Surya Mukti Pratama, Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN, Jurnal Rechtsvinding November 2020 Hlm 2

dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan”. Maksud dari Pasal ini diberikan bahwa Pejabat Tata Usaha Negara harus mengambil tindakan atas permohonan upaya administrasi dalam jangka waktu 10 hari.

Ayat (3) “Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.” Unsur kepastian hukum wajib diberikan jaminan dimana dalam 10 hari tidak ada tindakan yang diambil oleh Pejabat Tata Usaha Negara atas permohonan tersebut maka dianggap dikabulkan.

Berdasarkan bunyi Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP diatas telah ditentukan batas waktu 10 hari bagi pejabat pemerintah untuk memproses permohonan masyarakat. Jika melewati batas waktu yang telah

ditentukan dan pejabat yang bersangkutan tidak kunjung untuk menetapkan keputusan atas permohonan yang diajukan maka permohonan tersebut dianggap telah dikabulkan menurut hukum.

Bisa dipastikan, isu dari permohonan keberatan yang diajukan kepada pejabat yang bersangkutan berupa keberatan sehingga isi permohonannya adalah keberatan atas KTUN yang telah dikeluarkan. Apabila pejabat yang bersangkutan tidak kunjung membuat keputusan atau membiarkan keberatan yang diajukan oleh pemohon bisa diartikan pejabat yang bersangkutan telah mengabulkan keberatan pemohon. Terkait hal ini juga dibahas dalam pertimbangan hakim *judex juris* yakni:

“Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, walaupun Pemohon Kasasi/Penggugat terlambat mengajukan upaya keberatan administrasi kepada Termohon Kasasi/Tergugat, akan tetapi hal itu tidak serta merta dapat menghilangkan hak gugat Pemohon Kasasi/Penggugat a quo, karena pada

kenyataannya sampai gugatan a quo diajukan, Termohon Kasasi/Tergugat juga tidak menciptakan aturan khusus upaya administrasi dibidang pertanahan sebagai tindak lanjut ketentuan upaya administrasi pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, Termohon Kasasi/Tergugat tidak dapat membuktikan telah menanggapi surat keberatan tersebut”.¹⁷

Pertimbangan majelis hakim *judex juris* diatas mengindikasikan upaya penggugat dalam mengajukan keberatan harus juga direspon oleh Tergugat karena memang tanggapan atau keputusan pejabat pemerintah atas permohonan warga negara harus dilaksanakan. Terlebih instansi tersebut belum mempunyai pedoman atau aturan teknis terkait dengan tindakan upaya administratif

Kembali ke pembahasan pokok pikiran majelis hakim *judex juris* dalam membuat pertimbangan putusan. Dalam hal ini terlihat majelis hakim *judex juris* menggunakan pendekatan dua teori penafsiran hukum, yakni penafsiran

harfiah (*letterlijk*) dan penafsiran historis (*what is historical background of the formulation a text*).

Penafsiran harfiah adalah suatu metode penafsiran hukum yang mengacu pada arti kata atau frasa dalam teks undang-undang yang digunakan dalam konteks biasa atau makna kata yang lazim. Metode penafsiran ini mengasumsikan bahwa kata-kata dalam undang-undang memiliki arti yang tetap dan dapat diambil secara langsung dari kamus atau sumber yang lain. Penafsiran harfiah sering kali dipandang sebagai pendekatan penafsiran yang konservatif dan terlalu mekanis. Sedangkan Penafsiran historis merupakan metode penafsiran hukum yang mengacu pada konteks sejarah dan asal-usul undang-undang. Metode ini mencoba untuk memahami niat dan maksud pembuat undang-undang saat menulis dan mengesahkan undang-undang tersebut dengan melihat kondisi sosial, politik, dan ekonomi pada saat itu. Penafsiran historis dapat membantu memahami bagaimana sebuah undang-undang diterapkan

¹⁷ Putusan Nomor 420 K/TUN/2021

dan mengapa diadopsi dalam konteks sosial yang ada pada saat itu.

Penafsiran *letterlijk* merupakan penafsiran yang menekankan kata-kata yang tertulis, sedangkan penafsiran historis menafsirkan berdasarkan sejarah perumusan undang-undang.¹⁸ Pada frasa “dapat” hakim *judex juris* menggunakan tafsir *letterlijk* dengan dasar UU PPP. Sedangkan untuk menafsirkan UU AP hakim *judex juris* menggunakan tafsir historis, yakni sejarah pembuatan UU AP adalah untuk menggeser paradigma birokrasi yang pasif menjadi aktif sehingga terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini rakyat lebih diutamakan.

3. Kepastian Jangka Waktu Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Administrasi di PTUN

Upaya administratif merupakan penerapan prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah. Adanya upaya Administratif ini merupakan ikhtiar untuk menerapkan konsep negara hukum terlaksana

dengan baik di Indonesia, karena konsep negara hukum mempunyai prinsip dan cirikhas sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Nilai nilai Pancasila yang menjadi landasan bagi negara hukum adalah Ketuhanan yang maha esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu upaya administrasi merupakan perwujudan terhadap nilai Pancasila yakni permusyawaratan.¹⁹

Dalam upaya administratif ini ada rangkaian berupa keberatan dan banding (Pasal 75 ayat (2) UU AP). Keberatan merupakan wujud penyelesaian sengketa terlebih dahulu diselesaikan secara musyawarah ketimbang langsung ke pengadilan. Jika keberatan ditolak maka dapat mengajukan banding. Proses keberatan dan banding atas

¹⁸ Arif Khalid, Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sitem Peradilan Di Indonesia, Jurnal Al’Adi, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014 Hlm 11-12

¹⁹ Eugenia Gloria Esther Pandeiroot dkk, Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Jurnal Lex Administratum, Vol. IX/No. 2/EK/2021 hlm 18

ditolaknya keberatan tersebut merupakan wujud dari penyelesaian masalah secara musyawarah. Sehingga posisi penyelesaian melalui Upaya Administratif terlebih dahulu disebut sebagai upaya pertama (*primum remedium*), jika upaya administratif tersebut tidak mencapai perdamaian maka barulah bisa menempuh jalur penyelesaian sengketa di Pengadilan, jalur ini merupakan jalur terakhir (*ultimum remedium*).

Posisi *primum remedium* dalam konteks hukuman bukan lagi menjadi upaya terakhir melainkan menjadi upaya pertama untuk membuat jera orang yang melakukan pelanggaran.²⁰ Apalagi dalam ruang lingkup administrasi, *primum remedium* harus digunakan oleh pemerintah mengingat dalam sanksi administrasi menggunakan pendekatan *repatoir condematoir* yakni sanksi yang bertujuan untuk mengembalikan pada keadaan semua sebelum terjadinya pelanggaran dan sanksi *punitive* (sanksi yang semata-

mata ditujukan untuk memberikan hukum pada seseorang).

Prosedur dalam penerapan sanksi *repatoir condematoir* dilakukan secara langsung oleh pejabat tata usaha negara itu sendiri atau atasannya. Hal ini sebagai upaya untuk melakukan perbaikan dari kesalahan administratif. Terlebih dalam perkara ini yang notabene terkait dengan persoalan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat yang bersangkutan sehingga pejabat yang bersangkutan seharusnya aktif dalam melakukan koreksi, bukan malah pasif. Hal ini harus dilakukan karena dorongan semangat UU AP di keluarkan.

Adanya i'tikad baik dari penggugat untuk mengajukan permohonan keberatan seharusnya menjadi sinyal positif bagi Tergugat untuk segera melakukan introspeksi diri terkait dengan KTUN yang ia keluarkan. Dan tidak ada persoalan Ketika KTUN yang telah ia keluarkan kemudian ia cabut sendiri dengan KTUN perbaikan. Tindakan seperti ini bukan sesuatu hal yang tercela melainkan hal yang patut

²⁰ Kania Tamara Pratiwi dkk, Penerapan Asas *Primum Remedium* Tindak Pidana Lingkungan Hidup. Jurnal SASI Volume 27 Nomor 3, Juli-September 2021 hlm 364

dipuji karena pejabat tersebut telah menjalankan amanah UU AP.

Pasca menerima permohonan keberatan dan mempelajari keberatan penggugat kemudian melahirkan keyakinan bahwa KTUN yang telah dibuat oleh pejabat yang bersangkutan diyakini telah benar barulah menyerahkan proses sengketa administrasi ke jalur Pengadilan. Bahkan tidak akan berdampak hukum Ketika pejabat tersebut menerima keberatan penggugat meskipun telah melewati jangka waktu maksimal 21 hari kerja.

Jangka waktu dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha negara (PTUN) merupakan hal penting yang harus diperhatikan karena dengan terlewatnya jangka waktu pengajuan gugatan maka hilanglah hak dari pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan tata Usaha Negara (KTUN) untuk dapat membatalkan KTUN tersebut di PTUN.²¹

²¹ Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntutan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Primamedia Pustaka, Jakarta 1999 hlm. 57

Pertimbangan mengenai jangka waktu pengajuan gugatan adalah untuk memberikan kepastian hukum dari suatu KTUN supaya tidak terlalu lama dalam keadaan yang tidak pasti. Hal ini penting supaya untuk menjaga stabilitas pemerintahan daripada kepentingan individu.²² Dalam konsep negara hukum, kepastian hukum adalah salah satu ciri yang penting selain keadilan dan kemanfaatan hukum itu sendiri. Hal ini dikarenakan kepastian hukum bisa menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.²³

Kepastian hukum dibutuhkan demi menjaga kejelasan norma sehingga ketegasan terhadap penerapan hukum. Kepastian hukum

²² Renius Albert Marvin dan Anna Erliyana, Polemik Jangka Waktu Pengujian Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 4 (2019) Hlm 943

²³ R. Tony Prayogo, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 13 No. 02- Juni 2016 : 191-202 Hlm 194

merupakan jaminan bahwa hukum bisa dijalankan. Dengan adanya kepastian hukum juga memberikan perlindungan bagi yustiable terhadap Tindakan sewenang-wenang.

Begitu juga dengan perdebatan terkait dengan jangka waktu maksimal 21 hari kerja yang dijadikan rujukan untuk menuju tahap penyelesaian sengketa administrasi di PTUN diharapkan menjadi rujukan untuk terciptanya sebuah kepastian hukum bagi para pihak. Tetapi seperti pembahasan diatas batas maksimal 21 hari merupakan salah satu alternatif bagi pencari keadilan. Karena jangka waktu sesungguhnya untuk bisa berproses ke PTUN adalah jangka waktu yang diatur dalam UU PTUN.

Pasal 55 UU PTUN telah mengatur jangka waktu mengajukan gugatan yakni “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.

Tenggang waktu pengajuan gugatan 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya KTUN telah

mengalami berbagai uji materil, yakni 4 (empat) kali Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian norma hukum “dalam tenggang waktu sembilan puluh hari” tetapi semua amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi tersebut malah menguatkan kedudukan Pasal 55 dari UU PTUN sebagai pasal yang konstitusional sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴

Pasal 55 UU PTUN dan Pasal 75 ayat (1) UU AP sama sama menggunakan frasa “dapat” namun dalam penerapannya berbeda. Dimana Pasal 55 UU PTUN batas maksimal 90 hari adalah wajib ditempuh sedangkan Pasal 75 ayat (1) batar maksimal 21 hari kerja dalam mengajukan upaya keberatan tidak wajib ditempuh. Hal ini menimbulkan pertanyaan terkait dengan perbedaan pemberlakuan sebagai syarat formil untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Perlakuan berbeda ini dapat dijelaskan dengan berbagai alasan, dimana Pasal 55 UU PTUN sudah

²⁴ Ibid hlm 944

diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan pada pokoknya amar putusan mahkamah konstitusi menguatkan 90 hari adalah batas waktu yang wajib diterapkan apabila mengajukan gugatan ke PTUN. Terkait hal ini putusan Mahkamah Konstitusi menjadi dasar hukum pembeda dalam menerapkan kedua undang-undang tersebut.

Putusan MK yang menguatkan pasal 55 UU PTUN ini bisa menjadi rujukan terhadap kepastian hukum, sehingga upaya administrative berupa keberatan yang diajukan maksimal 21 hari kerja merupakan alternatif yang bisa ditempuh oleh subjek yang merasa dirugikan akibat munculnya KTUN.

Penjelasan di atas memperjelas posisi Upaya Administratif merupakan ruang musyawarah bagi para pihak sebelum melanjutkan ke penyelesaian sengketa administrasi. Sesuai dengan makna musyawarah (syura) yakni segala bentuk pemberian advis (pendapat) dan bertukar pendapat.²⁵ Sedangkan

prinsip syuro mempunyai pengertian bahwa setiap ketetapan yang ditentukan dalam jamaah harus merupakan bukti dari kehendak jumhurul jamaa'ah atau segenap individunya. Sehingga bisa diambil kesimpulan musyawarah itu adalah kehendak masing-masing individu, bisa dilaksanakan atas dasar keinginan bersama, bukan karena kewajiban.

D. Penutup

Upaya Administratif melalui keberatan yang dibatasi dengan jangka waktu maksimal 21 hari kerja seperti yang tertuang dalam pasal 77 ayat (1) UU 30/2014 bukanlah hal yang wajib dan harus dilaksanakan karena Pasal di atasnya yakni Pasal 75 ayat (1) tidak ada frasa “wajib” melainkan yang ada adalah frasa “dapat”. Sehingga dalam teknis pembacaan peraturan perundang-undangan pasal 77 ayat (1) tidak akan ada ketika Pasal 75 ayat (1) tidak ada, jadi Pasal 75 ayat (1) adalah pasal primer sedangkan pasal 77 ayat (1) adalah Pasal skunder, sehingga primer lebih diutamakan ketimbang sekunder. Namun yang menjadi titik temu dalam

²⁵ Muhammad Hanafi, Keudukan Musyarawah dan Demokrasi di Indonesia, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2 Desember 2013 hlm 228

pembahasan di atas adalah badan publik tidak menjawab keberatan yang diajukan oleh pemohon, padahal latar belakang lahirnya UU AP adalah badan publik memberikan pelayanan terhadap masyarakat yang membutuhkan. Dalam kasus ini badan publik terkesan membiarkan.

Kepastian jangka waktu untuk mengajukan ke PTUN bukan di UU

AP melainkan di UU PTUN, yakni jangka waktu ke PTUN adalah 90 hari. Sedangkan upaya administratif merupakan upaya pilihan yang bisa ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan untuk melakukan musyawarah mufakat. Kecuali di badan publik yang bersangkutan sudah diatur mengenai mekanisme upaya administratif.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, 2010, *MA Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, teori, Norma dan Praktik*, Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI

Aisyah, Nur, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Depublish

Eugenia Gloria Esther Pandeiroo, *Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Lex Administratum, Volume IX, Nomor 2 Maret 2021.

Hanafi, Muhammad, *Kedudukan Musyarawah dan Demokrasi di Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, Volume I Nomor 2 Desember 2013

Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Cet. 8, Pustaka Sinar Harapan

Khalid, Arif, Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sitem Peradilan Di Indonesia, *Jurnal Al'Adi*, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014

Marvin, Renius Albert dan Anna Erliyana, "Polemik Jangka Waktu Pengujian Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 49 Nomor 4 2019

Mawardi, Irvan, "KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut Kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", Makalah

Mikhael Pontowulaeng, *Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, *Lex Administratum*, Volume IX Nomor. 6 Jul-Sep 2021.

Pratama, Surya Mukti, “Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Kaitannya Dengan Kompetensi PTUN, *Jurnal Rechtvinding* November 2020

Pratiwi, Kania Tamara, Penerapan Asas Primum Remedium Tindak Pidana Lingkungan Hidup. *Jurnal SASI*, Volume 27 Nomor 3, Juli-September 2021

Prayogo, R. Tony, Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13 Nomor 02 Juni 2016

Putusan Mahkamah Agung Nomor 420 K/TUN/2021

Putusan Mahkamah Agung Nomor 420 K/TUN/2021

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak Nomor : 21/G/2020/PTUN.PTK

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pontianak Nomor 21/G/2020/PTUN.PTK

Safitri, Erna Dwi, “Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 3 Nomor 1 2021

Soemaryono dan Anna Erliyana, 1999, “*Tuntutan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*”, Jakarta: PT Primamedia Pustaka,

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.