

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum adalah seperangkat peraturan tertulis maupun tidak tertulis berisi perintah dan larangan yang dibuat oleh badan berwenang dan memiliki sifat memaksa bagi masyarakatnya, serta memberikan sanksi bagi para pihak yang melanggar ketentuan tersebut dengan tujuan memberikan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan ketertiban sosial. Hukum juga merupakan suatu penerapan dari fungsi penegak hukum yang tujuannya pada keadilan masyarakat.¹

Sejalan dengan pengertian hukum administrasi negara terkait dengan urusan dalam wewenang pemerintahan, pelaksanaan tugas pemerintahan dan melindungi hak-hak administratif rakyat dalam penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang.² Hukum administrasi juga berkaitan dengan negara dalam keadaan bergerak atau melakukan tindakan yang berisi peraturan yang dapat mengikat serta dapat menggunakan kewenangan yang dimilikinya.³ Pemerintah juga memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan negara dalam bentuk perbuatan maupun tindakan administrasi pemerintahan diantaranya dalam pengambilan keputusan, terkait pelayanan, pembangunan maupun pembatalan keputusan

¹ Eko Wahyudi. (2011). *Peranan Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Progresif Sebagai Hukum Yang Pancasila*. Jurnal Liga Hukum. hlm.303.

² W Riawan. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm.6.

³ *Ibid.*

tertentu oleh badan publik.⁴ Pemerintah sebagai subjek hukum dapat melakukan tindakan hukum pemerintah, tindakan ini merupakan suatu perbuatan yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang dapat menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Akibat dari tindakan tersebut menimbulkan perubahan hak, kewajiban atau kewenangan dan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang. Sehingga tidak jarang juga ditemukan adanya sengketa dalam kehidupan masyarakat, diantaranya pihak individu atau kelompok dengan pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan maupun Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sebagai KTUN). KTUN ini merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta memiliki sifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata sesuai Undang Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 angka 9.

Sengketa tata usaha negara dapat terjadi apabila adanya seseorang atau badan hukum perdata merasa kepentingannya dirugikan karena adanya suatu keputusan

⁴ Fellista Erysta dan Lega Sugiarto. (2018). *Pemaknaan Perluasaan Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang Meliputi Tindakan Faktual*. Justiciabelen. 1(1), hlm.41.

⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa Cendekia. Bandung. hlm. 141-145.

yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun daerah.⁶

Penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tata usaha negara dapat diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sebagai PTUN) sebagai peradilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sebagai peradilan tingkat banding. Pengadilan ini merupakan salah satu peradilan di Indonesia yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa di bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara.⁷ Dasar hukum pembentukan peradilan ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah mendapatkan dua kali perubahan diantaranya perubahan pertama adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua adalah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Objek sengketa peradilan tata usaha negara mendapatkan perluasan berupa adanya tindakan faktual pemerintah yang sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan (selanjutnya

⁶ Satria Koraag, Roosye Sarapun, dan Symsia Midu. (2021). *Terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara Akibat Dikeluarkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara*. Lex Administratum. IX(7), hlm. 76-77.

⁷ Yudi Martono. (2016). *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum dan Peradilan. 5(1), hlm. 137.

disebut sebagai Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).⁸ Pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 87 huruf a dapat dijelaskan bahwa keputusan tata usaha negara harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual. Pengertian terkait tindakan faktual tidak dijelaskan secara rinci dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, tetapi dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa “Tindakan administrasi pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintah atau penyelenggara negara untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.

Sebagai tindak lanjut dikeluarkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2019 (selanjutnya disebut sebagai PERMA Nomor 2 Tahun 2019) tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menegaskan bahwa PTUN berwenang mengadili sengketa tindakan pemerintahan setelah adanya upaya administratif. Sehingga suatu gugatan terkait tindakan faktual pemerintah wajib melewati upaya administratif berupa keberatan atau banding terlebih dahulu oleh para pihaknya dan mengingat bahwa upaya ini telah diatur pada Undang-Undang maupun PERMA.

⁸ Aju Putrijanti. (2015). *Kewenangan serta Obyek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Ada UU No. 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Masalah-Masalah Hukum. 44(4), hlm. 428.

Upaya administratif ini dapat dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila keberatan atau tidak setuju dengan adanya Keputusan Tata Usaha (KTUN) yang menjadi kewenangan pemerintah saat ini, upaya ini memiliki fungsi untuk mendorong segala upaya penyelesaian diluar pengadilan.⁹ Upaya administratif terdiri atas upaya keberatan dan banding administratif. Upaya keberatan diselesaikan oleh pejabat yang mengeluarkan KTUN sedangkan banding administratif penyelesaian sengketa yang diselesaikan oleh instansi lain yang mengeluarkan KTUN.¹⁰ Pemberlakuan upaya administratif ini berdampak pada pemeriksaan yang dilakukan di lingkungan pemerintahan itu sendiri sehingga masing-masing pihak dapat lebih memahami sengketa yang dihadapi serta mengutamakan musyawarah dan *win-win solution*.¹¹

Terdapat permasalahan pada kewajiban atau penerapan upaya administratif ini dengan dibuktikan pada sengketa tindakan faktual pada putusan Nomor 115/G/TF/PTUN.SBY berupa pengosongan terhadap tanah dan bangunan rumah yang terletak di Jalan Mojokerto no. 2 Kota Malang dan di Jalan Mojokerto no. 4 Kota Malang serta di Jalan Besar Ijen no. 75B Kota Malang yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Timur. Para Pengugat pada sengketa ini tidak dilakukan adanya surat keberatan maupun banding administratif sebagai salah

⁹ Ahmad Yusuf dan Arif Wibowo. (2023). *Penyelesaian Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Melalui Upaya Administratif*. Jurnal Penelitian Multi Disiplin. 2(1), hlm. 129.

¹⁰ Firzhal Arzhi. (2019). *Upaya Administratif dan Penerapannya dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi*. Jatiswara. 34(2), hlm. 137.

¹¹ Sahrina, dkk., (2022). *Upaya Administratif Sebagai Instrumen Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik Bagi Masyarakat*. Halu Oleo Law Review. 6(2), hlm. 212.

satu bentuk upaya administratif, para penggugat tidak melakukan upaya tersebut terlebih dahulu akan tetapi telah mengajukan gugatan ke PTUN.

Permasalahan selanjutnya adalah ketika adanya sengketa terkait tindakan faktual pemerintah pada putusan Nomor 75/G/TF/2023/PTUN.SBY berupa perbuatan tidak bertindak terkait tidak menerbitkan atau memproses pemberian hak guna bangunan di jalan Dr. Sutomo Nomor 55 Kota Surabaya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1, penggugat dalam sengketa ini juga tidak melakukan upaya administratif pada pejabat atau instansi tersebut akan tetapi mengajukan gugatan ke PTUN.

Urgensi dalam penelitian ini adalah terkait dengan tidak dilaksanakannya suatu kewajiban yang telah diatur di undang-undang maupun PERMA terkait dengan upaya administratif, tetapi di dalam peraturan juga tidak dijelaskan secara rinci terkait apa saja tindakan faktual pemerintah yang dapat atau tidak dapat diajukan upaya administratif sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Dalam PERMA Nomor 2 Tahun 2019 Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa "PTUN mengadili sengketa tindakan pemerintahan setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif", sehingga dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa semua tindakan pemerintahan harus melalui upaya administratif tetapi untuk tindakan faktual pemerintah berupa perbuatan tidak

bertindak tidak diatur apakah melalui upaya administratif terlebih dahulu atau dapat langsung diajukan ke PTUN. Oleh karena itu, fokus penelitian penulis adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan upaya administratif pada penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah di Pengadilan Tata Usaha Negara beserta kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani perkara tindakan faktual pemerintah. Sehingga, penulis tertarik untuk meneliti di dalam skripsi ini yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PTUN TERKAIT UPAYA ADMINISTRATIF DALAM TINDAKAN FAKTUAL PEMERINTAH”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan upaya administratif pada penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah di Pengadilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani perkara tindakan faktual pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui kedudukan upaya administratif pada penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah di Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai perkara tindakan faktual pemerintah

1.4 Manfaat penelitian

Manfaat dari penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

1. Manfaat akademis

Manfaat akademis dari penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi akademis khususnya untuk menambah pengetahuan maupun referensi bagi pembaca terkait dengan kewenangan PTUN terhadap upaya administratif dalam tindakan faktual pemerintah serta penelitian ini juga dapat digunakan sebagai acuan yang relevan untuk digunakan dalam penulisan ilmiah.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman terkait dengan upaya administratif pada tindakan faktual pemerintah di lingkungan masyarakat .

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian ini terdapat perbedaan dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan upaya administratif, diantaranya:

No.	Identitas	Rumusan Masalah	Hasil dan Pembahasan	Perbedaan
1.	Erna Dwi dan Nabilatus Sa'adah, 2021, "Penerapan Upaya Administratif	a. Apakah upaya administratif wajib ditempuh terlebih dahulu?	Upaya administratif wajib dilaksanakan oleh seseorang	Penelitian ini hanya membahas terkait upaya administratif beserta

	Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. ¹²	b. Bagaimana prosedur melakukan upaya administratif pada sengketa Aparatur Sipil Negara (ASN)?	atau badan hukum perdata sebelum melakukan pengajuan gugatan pada PTUN, dan upaya ini juga berlaku pada sengketa kepegawaian ASN.	prosedur pelaksanaannya pada sengketa Kepegawaian Aparatur Sipil Negara sedangkan penelitian yang penulis lakukan membahas tentang kewenangan PTUN terkait upaya administratif dalam tindakan faktual pemerintah.
2.	I Komang Kawi dan I Gede Arya, 2021, “Kepastian Hukum Ketentuan Upaya Administratif Pasca Di Keluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”. ¹³	Bagaimana kepastian upaya administratif pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?	Adanya dua pengaturan terkait upaya administratif pada UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan yang menyebabkan bertentangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi seseorang yang dirugikan	Penelitian ini membahas terkait kepastian hukum upaya administratif pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sedangkan penelitian yang penulis lakukan membahas tentang kewenangan PTUN terkait

¹² Erna Dwi dan Nabilatus Sa’adah. (2021). *Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. 3(1), hlm. 34-45.

¹³ I Komang Kawi dan I Gede Arya. (2021). *Kepastian Hukum Ketentuan Upaya Administratif Pasca Di Keluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Hukum. 9(2), hlm. 97-110.

			dalam Keputusan Tata Usaha Negara.	upaya administratif dalam tindakan faktual pemerintah.
3.	Roy Marthen, dkk, 2022, "Upaya Administratif Dalam Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara". ¹⁴	<p>a. Bagaimana proses penyelesaian sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui upaya administratif?</p> <p>b. Bagaimana proses penyelesaian sengketa Keputusan Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara?</p>	Upaya administratif dilakukan dengan dua cara yaitu keberatan dan banding administratif dengan melakukan pengajuan surat kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Sedangkan penyelesaian sengketa melalui pengadilan dilakukan dengan cara mengajukan gugatan untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap.	Penelitian ini hanya membahas upaya administratif dalam sengketa Peradilan Tata Usaha Negara sedangkan penelitian yang penulis lakukan membahas tentang membahas terakit kewenangan PTUN terkait upaya administratif dalam tindakan faktual pemerintah.

Tabel 1 Perbandingan Penelitian Terdahulu

Karakteristik pada penelitian penulis adalah menganalisis terkait dengan kewenangan PTUN terhadap upaya administratif pada tindakan faktual pemerintah,

¹⁴ Roy Marthen, dkk., (2022). *Upaya Administratif Dalam Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara*. Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora. 9(3), hlm. 1560-1571.

pada penelitian ini juga akan mengetahui bagaimana upaya administratif dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa dan kedudukan upaya administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian Hukum

Suatu penelitian diperlukan adanya metode penelitian untuk dapat menentukan dan menjelaskan bagaimana suatu penelitian tersebut dapat dilakukan. Metode penelitian tersusun dari dua kata yaitu metode dan penelitian, kata metode berasal dari kata *methodos* yang merupakan bahasa Yunani dan memiliki arti cara atau menuju suatu jalan, sehingga metode merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara untuk memahami objek penelitian serta sebagai upaya untuk menemukan suatu jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan.¹⁵ Sedangkan kata penelitian memiliki pengertian sebagai suatu proses pengumpulan maupun analisis data secara sistematis yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.¹⁶ Sehingga metode penelitian adalah suatu cara untuk

¹⁵ Joenadi Efendi dan Prasetyo Rijadi. (2022). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Kencana. Jakarta. hlm. 2-3.

¹⁶ *Ibid.*

mengumpulkan data yang kemudian data tersebut diolah yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah atau mengembangkan ilmu pengetahuan.

Penelitian penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, pendekatan normatif merupakan salah satu pendekatan yang memfokuskan pada analisis terhadap suatu aturan-aturan hukum dan prinsip hukum.¹⁷ Aspek penting dalam penelitian normatif adalah penggunaan bahan pustaka sebagai sumber dalam pengumpulan data, seperti buku, jurnal ilmiah, dokumen dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun dokumen-dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian.

1.6.2 Pendekatan (*approach*)

Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam menyusun penelitian ini, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁸

1. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu suatu pendekatan yang menelaah atau menganalisis suatu peraturan perundang-undangan baik peraturan pemerintah maupun peraturan daerah untuk memahami maksud dan tujuannya yang berkaitan dengan permasalahan maupun isu yang diteliti oleh penulis.

¹⁷ Satria Nugraha. (2024). *Metode Penelitian Hukum*. Ruang Karya. Banjar. hlm. 23.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Kencana. Jakarta. hlm. 133.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mempelajari dan memahami berbagai pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sebagai dasar untuk menjawab suatu bahasa hukum yang multitafsir maupun menjawab permasalahan dalam penelitian penulis. Dalam pendekatan ini, penulis akan menemukan ide yang dapat menghasilkan pengertian-pengertian hukum maupun konsep dan asas hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian penulis.

1.6.3 Bahan Hukum (*legal sources*)

Terdapat tiga bahan hukum yang digunakan oleh penulis untuk keperluan penyusunan penelitian ini, diantaranya :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki sifat otoritas seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi maupun putusan-putusan hakim. Penelitian ini memuat berbagai undang-undang sebagai hukum primer pada penelitian ini, diantaranya:

- a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- b. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

- c. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- d. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- e. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif;
- f. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;

2. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, skripsi, kamus hukum, maupun komentar-komentar atas putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan dari penelitian penulis.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder. Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier berupa KBBI atau

website resmi dari PTUN maupun berbagai sumber dari internet lainnya yang masih relevan dengan penelitian ini.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan menggunakan studi pustaka sebagai teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini, baik dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik ini menggunakan langkah-langkah teliti dalam melakukan pencarian melalui internet dan analisis dari berbagai literatur seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, putusan pengadilan, maupun sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian penulis.

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, akan diolah sesuai dengan keperluan untuk dijadikan sumber penelitian dengan cara melakukan pengelompokan dalam pembahasan sesuai dengan pokok permasalahan yang kemudian dianalisis dalam penelitian ini.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang telah dikumpulkan tersebut akan melalui proses analisis data dengan berpedoman pada metode kualitatif yang akan menghasilkan informasi deskriptif analisis berupa menguraikan fakta pada bahan hukum yang ada, menjawab isu penelitian dan menarik sebuah kesimpulan serta saran.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Berdasarkan sistematika penulisan, maka penelitian ini akan menjabarkan isi skripsi dengan membagi kerangka penulisan menjadi beberapa bab, diantaranya;

Bab pertama, memiliki fungsi sebagai pengantar atau pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan keaslian penelitian. Selain itu, bab ini juga terdapat metode penelitian dan tinjauan pustaka. Latar belakang dalam penelitian ini menjelaskan terkait dengan alasan atau arti pentingnya suatu masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Rumusan masalah memuat permasalahan yang akan diteliti dan dirumuskan dalam kalimat pertanyaan. Tujuan penelitian ini menjelaskan terkait tujuan penelitian yang dilakukan penulis. Manfaat penelitian dibagi menjadi manfaat akademis dan manfaat praktis. Keaslian penelitian mengemukakan perbedaan penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya yang dituangkan kedalam tabel.

Bab kedua, menjelaskan rumusan masalah pertama terkait kedudukan upaya administratif pada penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pembahasan ini akan terbagi dalam dua sub bab yaitu sub bab pertama terkait bentuk-bentuk upaya administratif sedangkan sub bab kedua membahas terkait mekanisme penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia.

Bab ketiga, menjelaskan rumusan masalah kedua terkait kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani perkara tindakan faktual pemerintah. Pembahasan ini terbagi atas dua sub bab yaitu analisis bentuk-bentuk tindakan faktual pemerintah berdasarkan teori tindakan faktual pemerintah dan sub bab kedua yaitu analisis kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian perkara tindakan faktual pemerintah.

Bab keempat, merupakan akhir penulisan skripsi yang berisi kesimpulan dari rumusan masalah pertama dan kedua, serta berisi saran yang dapat diberikan terkait permasalahan dalam penelitian ini.

1.7 Tinjauan Pustaka

1.7.1 Tinjauan Umum Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

1.7.1.1 Sejarah Pembentukannya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Upaya pembentukan peradilan tata usaha negara telah ada sejak tahun 1946 oleh Wirjono Prodjodikoro atau pembuat rancangan undang-undang tentang acara perkara tata usaha negara pemerintahan, upaya ini mendapatkan kemajuan ketika adanya perwujudan pembentukan peradilan tata usaha negara dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 dan ditegaskan lagi pada Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (1) yang menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh peradilan dalam

lingkungan: Peradilan Umum; Peradilan Agama; Peradilan Militer; Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁹

Selanjutnya diperkuat dengan adanya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 dan pada tahun 1986 dikeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya mengalami dua kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua adalah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.²⁰

Tujuan dibentuknya PTUN adalah untuk mewujudkan kehidupan bangsa dan negara yang aman, sejahtera, tentram, serta menjamin kedudukan warga negara dalam hukum dan terjaminnya hubungan seimbang antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan masyarakat.²¹

Tujuan utama dibentuknya PTUN adalah untuk menyelesaikan perkara perselisihan antara warga negara dengan pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merasa kepentingannya dirugikan.²² Dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9

¹⁹ Aris Prio, dkk, (2024). *Hukum Peradilan TUN (Tata Usaha Negara)*. Pustakabarupress, Yogyakarta. hlm. 8-9.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Harrys Pratama dan Ojarudin Ritonga. (2022). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Pedoman dan Praktik Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*. Andi. Yogyakarta. hlm. 15.

²² *Ibid.*, hal. 16.

Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Peradilan tata usaha negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara”.

1.7.1.2 Tugas dan Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

PTUN bertugas dan berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa yang timbul pada bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat maupun daerah akibat dari dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Objek sengketa tersebut adalah keputusan tata usaha negara atau dapat diartikan sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

1.7.2 Tinjauan Umum Upaya Administratif

1.7.2.1 Pengertian Upaya Administratif

Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara yang dilakukan pada lingkungan

pemerintahan,²³ atau dapat diartikan sebagai penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan melalui jalur non yudisial atau melalui internal pemerintahan antara masyarakat yang dirugikan dengan pejabat tata usaha negara. Sehingga suatu upaya administratif harus terlebih dahulu dilalui oleh masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan kepada pejabat tata usaha negara, apabila suatu upaya administratif tidak bisa tercapai maka dapat mengajukan gugatan ke PTUN.

1.7.2.2 Bentuk Upaya Administrasi

Upaya administratif dapat dilakukan melalui dua tahapan yaitu keberatan administratif dan banding administrasi. Keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara secara administratif dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Nrgara yang mengeluarkan keputusan tersebut sedangkan banding administratif dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan tata usaha tersebut.²⁴

²³ W Riawan. (2023). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Filosofi, Teori, dan Praktik*. PT. Kansius. Yogyakarta. hlm. 83.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 84.

1.7.3 Tinjauan Umum Tindakan Faktual Pemerintah

1.7.3.1 Pengertian Tindakan Faktual Pemerintah

Tindakan pemerintahan merupakan segala tindakan dari suatu alat administrasi negara atau hal-hal di luar administrasi yang tindakan tersebut dapat menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi dan dilakukan oleh pejabat tata usaha negara dalam rangka melakukan urusan pemerintahan.²⁵ Setiap subjek hukum yang menjadi penyanggah hak dan kewajiban dapat melakukan tindakan yang mengakibatkan adanya hubungan hukum, maka pemerintah sebagai subjek hukum memiliki wewenang untuk melakukan suatu tindakan. Pengertian tindakan terdapat pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 8 yang menyebutkan bahwa “Tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.

Tindakan faktual merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh pemerintah dan mengakibatkan adanya kerugian yang dialami oleh seseorang atau badan hukum perdata serta memiliki sifat

²⁵ Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya. (2021). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 19-20.

sepihak saja. Contohnya penutupan jalan karena adanya pembangunan jembatan.

1.7.3.2 Bentuk-Bentuk Tindakan Faktual Pemerintah

Secara koseptual, tindakan faktual berkaitan dengan wewenang pada jabatan aparatur pemerintahan atau dasar wewenangnya ada pada peraturan. Secara prinsip, suatu tindakan faktual pemerintah tidak hanya terkait tindakan aktif saja tetapi juga tindakan pasif pemerintah. Tindakan pasif ini merupakan sikap diam pemerintah akan suatu hal seperti membiarkan fasilitas umum rusak. Perbedaan tindakan aktif dan pasif terdapat pada prosedur penetapannya, jika tindakan aktif didahului oleh penetapan tertulis sedangkan tindakan pasif tidak didahului penetapan tertulis.