



TANTANGAN IMPLEMENTASI BANDING ADMINISTRASI SEBAGAI SYARAT FORMIL DALAM SENGKETA DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA INDONESIA

Gede Raditya Ananda Putra, Nabil Afiyan

Universitas Pendidikan Ganesha

Email: raditya.ananda@student.undiksha.ac.id, nabil@student.undiksha.ac.id

Info Artikel

Masuk: 1 Januari 2023

Diterima: 1 Februari 2023

Terbit: 1 Maret 2023

Keywords :

Administrative appeal, formal requirement, procedural law, PTUN, administrative dispute

Abstract

This article analyzes the implementation of administrative appeals as a formal requirement in the resolution of administrative disputes in Indonesia, particularly within the context of the Administrative Court (PTUN) According to the Indonesian Law No. 30 of 2014 on Government appeal must be exhausted before filling a lawsuit to the PTUN. However, in practice, this procedural step often faces significant challenges, including a lack of public awareness, improper implementation, and the absence of standard operational procedures across various government institution. This article employs a normative legal research method, utilizing statutory, conceptual, and case approaches to explore the challenges encountered in the practical implementation of administrative appeals. The research also provides recommendations for harmonizing regulations and enhancing the capacity of administrative bodies to ensure that administrative appeals are efficiently and effectively implemented, thereby offering better legal protection to the public.

Abstrak

Artikel ini menganalisis penerapan upaya banding administrasi sebagai syarat formil dalam penyelesaian sengketa administratif di Indonesia, khususnya dalam konteks Pengadilan Tata Usaha harus dilalui sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Namun, dalam praktiknya, penerapan prosedur ini sering menghadapi berbagai kendala, baik dari segi kesadaran

Kata kunci : *Banding administrasi, syarat formil, hukum acara, PTUN, sengketa administrasi*

Corresponding Author:
Gede Raditya Ananda Putra
e-mail: :
raditya.ananda@student.undiksha.ac.id

masyarakat, ketidaktepatan implementasi, maupun kurangnya standar operasional di berbagai instansi pemerintah. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan statute approach, conceptual approach, dan case approach untuk menggali lebih dalam tantangan implementasi banding administrasi di lapangan.

Penelitian ini juga memberikan Rekomendasi terkait harmonisasi regulasi dan peningkatan kapasitas instansi administratif untuk memastikan bahwa prosedur banding Administrasi dapat terlaksana dengan efisien dan efektif, serta memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi masyarakat

PENDAHULUAN

Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) adalah jenis sengketa administratif yang berkaitan dengan tindakan atau keputusan pejabat administrasi negara yang dianggap merugikan hak-hak individu atau badan hukum. Dalam sistem hukum Indonesia, upaya banding administrasi memegang peran yang sangat penting sebagai prosedur awal yang wajib ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan, sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kewajiban untuk melakukan banding administrasi ini diatur dalam Pasal 75 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tujuan utama dari prosedur ini adalah memberikan kesempatan kepada pejabat administrasi untuk meninjau ulang keputusannya tanpa terlebih dahulu membawa perkara ke pengadilan (Winarno, 2020). Sekaligus memberikan solusi penyelesaian sengketa yang lebih efisien dan efektif dibandingkan jika langsung membawa masalah ke pengadilan. Oleh karena itu, banding administrasi tidak hanya berfungsi sebagai syarat formil dalam proses gugatan, tetapi juga merupakan langkah awal yang memungkinkan pemerintahan untuk memperbaiki keputusan administratif sebelum melibatkan pengadilan.

Namun, meskipun keberadaan banding administrasi ini sangat penting dalam sistem penyelesaian sengketa administratif, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan yang signifikan. Salah satu tantangan utama adalah kurangnya pemahaman dari pejabat administrasi dan masyarakat mengenai prosedur banding administrasi ini. Banyak pejabat administrasi yang tidak memiliki pemahaman yang memadai tentang pentingnya menyediakan mekanisme banding yang jelas dan efektif, Studi oleh Sudaryatmo (2019) menunjukkan bahwa efektivitas banding administrasi sangat bergantung pada kesiapan lembaga administratif dalam menyediakan mekanisme pengaduan yang fungsional, sementara masyarakat sering kali tidak menyadari kewajiban untuk terlebih dahulu menempuh jalur banding administrasi sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Menurut Putra & Dharmawan (2017), hal ini diperburuk oleh kurangnya sosialisasi terkait kewajiban prosedural ini, yang berpotensi menghambat akses keadilan bagi pihak yang merasa dirugikan. Padahal, upaya banding administrasi seharusnya

menjadi langkah yang lebih sederhana, cepat, dan murah dibandingkan dengan proses pengadilan yang rumit dan memakan waktu.

Selain itu, meskipun telah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas mengenai prosedur banding administrasi, dalam praktiknya, banyak instansi pemerintah yang tidak memiliki standar operasional yang jelas mengenai bagaimana prosedur ini harus dijalankan. Beberapa instansi bahkan tidak menyediakan saluran administratif yang dapat digunakan masyarakat untuk mengajukan banding, sehingga mekanisme ini sering kali terabaikan. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum, di mana banyak gugatan yang diajukan ke PTUN terhambat atau ditolak hanya karena tidak memenuhi syarat formil yang seharusnya. Kasus seperti ini menggambarkan bahwa tanpa standarisasi prosedural yang jelas dan penegakan hukum yang tegas, akses keadilan melalui banding administrasi bisa terhambat, yang pada akhirnya berdampak pada perlindungan hak-hak masyarakat yang menjadi tujuan utama dari sistem peradilan administrasi negara (Widiatedja & Wairocana, 2017). Berdasarkan masalah yang ada, artikel ini bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai tantangan yang dihadapi dalam implementasi upaya banding administrasi sebagai syarat formil dalam gugatan di PTUN. Artikel ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi pembaruan regulasi, yang tidak hanya memperbaiki pelaksanaan banding administrasi di lapangan, tetapi juga untuk memperkuat sistem hukum acara PTUN yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan pejabat administrasi. Dengan mengacu pada berbagai penelitian terdahulu (Putra & Dharmawan, 2017; Marzuki, 2017), artikel ini juga akan memberikan analisis mengenai gap antara regulasi yang ada dan kenyataan yang terjadi di lapangan, serta urgensi untuk melakukan pembaruan yang komprehensif dalam sistem hukum administrasi Indonesia.

METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan kajian konseptual yang menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian yang berfokus pada pengkajian terhadap norma- norma hukum positif yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan upaya banding administrasi dalam hukum acara peradilan tata usaha negara. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah regulasi seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah, serta pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk mengkaji prinsip-prinsip perlindungan hukum dan efektivitas prosedur administrasi.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah seperti buku dan jurnal hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka, sedangkan analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara deskriptif kualitatif, dengan mengaitkan norma yang berlaku dan praktik penerapannya dalam konteks sistem peradilan administrasi di Indonesia (Marzuki, 2017; Salim & Nurbani, 2020).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Upaya Banding Administrasi dalam Hukum Acara PTUN

Upaya banding administrasi memiliki kedudukan yang sangat penting

dalam sistem hukum tata usaha negara (TUN), terutama sebagai syarat formil yang harus dipenuhi sebelum menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam konteks hukum acara PTUN, banding administrasi memberikan kesempatan bagi pejabat administrasi untuk meninjau ulang keputusan yang dianggap merugikan masyarakat atau badan hukum. Menurut Asikin (2021), pendekatan ini sejalan dengan prinsip good governance dan efektivitas pelayanan publik Sesuai dengan ketentuan Pasal 75 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, jika suatu keputusan administratif mengakibatkan kerugian, pihak yang dirugikan diwajibkan terlebih dahulu mengajukan banding administrasi ke instansi yang berwenang. Hal ini bertujuan untuk menghindari proses litigasi yang panjang dan memakan biaya, serta untuk menyelesaikan masalah secara lebih cepat dan efisien tanpa harus melibatkan peradilan.

Namun, meskipun aturan tersebut jelas, implementasi banding administrasi di Indonesia tidak selalu berjalan mulus. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Putra & Dharmawan (2017), terdapat sejumlah tantangan dalam pelaksanaannya, baik dari segi pemahaman masyarakat maupun pejabat administrasi. Banyak masyarakat yang tidak mengetahui atau memahami kewajiban untuk menempuh prosedur banding administrasi terlebih dahulu, sehingga sering kali gugatan mereka ke PTUN ditolak karena tidak memenuhi syarat formil. Padahal, ketentuan ini penting dalam memastikan bahwa semua alternatif penyelesaian sengketa administratif telah dijalani sebelum melibatkan pengadilan.

Kendala dan Tantangan dalam Implementasi Upaya Banding Administrasi

Salah satu tantangan terbesar dalam implementasi banding administrasi adalah kurangnya pemahaman pejabat administrasi tentang prosedur yang benar dan bagaimana seharusnya keputusan administrasi ditangani dalam tahap awal. Beberapa contoh nyata di lapangan menggambarkan ketidakefektifan prosedur ini.

a. Kasus PTUN Jakarta Nomor 58/G/2020/PTUN-JKT

Salah satu contoh kasus yang menunjukkan pentingnya prosedur banding administrasi adalah putusan PTUN Jakarta pada tahun 2020. Dalam kasus ini, penggugat yang merasa dirugikan oleh keputusan pejabat administrasi mengajukan gugatan ke PTUN, namun gugatan tersebut ditolak oleh pengadilan dengan alasan penggugat tidak menempuh upaya banding administrasi terlebih dahulu. Kasus ini mencerminkan ketidakpahaman atau pengabaian terhadap syarat formil dalam prosedur administratif, yang menjadi penghalang akses keadilan bagi pihak yang dirugikan. Pengadilan menegaskan bahwa syarat formil ini tidak bisa diabaikan, meskipun keputusan administrasi yang dipermasalahkan mengandung unsur ketidakadilan.

b. Pengabaian Prosedur Banding oleh Instansi Pemerintah

Di beberapa instansi pemerintah, tidak jarang ditemukan pengabaian terhadap kewajiban untuk menyediakan saluran banding administrasi yang jelas dan efektif. Misalnya, dalam kasus keberatan terhadap izin pembangunan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, banyak masyarakat yang merasa keputusan tersebut merugikan hak mereka. Namun, instansi terkait tidak menyediakan prosedur banding administrasi yang transparan, atau bahkan tidak memberikan jawaban dalam waktu yang wajar. Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam beberapa kasus

mengabaikan pemberian informasi tentang proses banding administrasi, yang mengakibatkan pihak yang merasa dirugikan tidak tahu ke mana harus mengajukan keberatan. Hal ini semakin memperburuk akses keadilan, di mana masyarakat terpaksa langsung menggugat ke pengadilan tanpa melewati prosedur administratif yang seharusnya.

c. Kasus Pengajuan Keberatan terhadap Keputusan Pajak

Contoh lainnya terkait banding administrasi dapat ditemukan dalam praktik pajak di Indonesia. Dalam beberapa kasus, pengusaha yang merasa dirugikan oleh keputusan pajak (misalnya, jumlah pajak yang ditetapkan terlalu tinggi) langsung mengajukan gugatan ke PTUN tanpa terlebih dahulu mengajukan keberatan kepada Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Meskipun DJP menyediakan prosedur banding administrasi, banyak pengusaha yang tidak mengikuti prosedur tersebut karena ketidakpahaman atau karena mereka merasa proses banding di internal instansi tidak efektif. Hal ini menyebabkan mereka mengalami kesulitan dalam memperoleh putusan yang adil, bahkan sebelum perkara sampai ke pengadilan.

Pengabaian Terhadap Prosedur Banding dalam Sengketa Lingkungan Hidup
Dalam konteks sengketa lingkungan hidup, prosedur banding administrasi juga sering tidak dilaksanakan dengan baik. Sebagai contoh, dalam kasus penolakan izin lingkungan untuk proyek pertambangan di sebuah daerah, perusahaan yang merasa dirugikan sering kali tidak mengikuti banding administrasi dan langsung membawa masalah tersebut ke PTUN. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan dalam pemahaman kewajiban administratif, yang seharusnya bisa menjadi langkah pertama untuk mencari penyelesaian sebelum melibatkan pengadilan atau karena mereka merasa proses banding di internal instansi tidak efektif. Hal ini menyebabkan mereka mengalami kesulitan dalam memperoleh putusan yang adil, bahkan sebelum perkara sampai ke pengadilan.

Widiatedja & Wairocana (2017) menyatakan bahwa pejabat administrasi negara sering kali tidak memiliki pedoman yang jelas mengenai bagaimana melaksanakan proses banding administrasi. Tanpa adanya standar operasional prosedur (SOP) yang terstruktur, banyak instansi pemerintah yang tidak memiliki mekanisme formal atau transparan dalam menerima dan menangani keberatan atau banding administratif. Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum. Selain itu, ketidakterpaduan antara UU Administrasi Pemerintahan dan UU PTUN menyebabkan interpretasi hukum yang tidak konsisten di lapangan (Sutaryo, 2020) yang akhirnya menghambat akses keadilan bagi masyarakat yang merasa dirugikan. Banyak yang merasa frustrasi karena prosedur banding dianggap tidak efektif dan tidak memberikan solusi yang jelas. Selain itu, kurangnya sosialisasi tentang prosedur banding administrasi kepada masyarakat juga menjadi salah satu kendala utama. Dalam banyak kasus, masyarakat tidak mengetahui bahwa banding administrasi adalah langkah yang wajib ditempuh sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Menurut Marzuki (2017), kesadaran tentang prosedur ini masih sangat rendah di kalangan masyarakat, yang sering mengakibatkan mereka melewati langkah penting ini, meskipun sebenarnya banding administrasi dapat menjadi jalur yang lebih cepat dan lebih murah untuk mendapatkan keadilan.

• Dampak Implementasi Banding Administrasi terhadap Akses Keadilan

Pengabaian terhadap prosedur banding administrasi memiliki dampak

yang cukup besar terhadap akses keadilan. Salah satu konsekuensi yang terjadi adalah banyak gugatan yang tidak dapat diterima oleh PTUN, hanya karena tidak memenuhi syarat formil yang diwajibkan. Hal ini menjadi masalah serius karena banyak masyarakat yang mungkin sudah merasa dirugikan oleh keputusan administrasi dan ingin segera mencari keadilan melalui pengadilan, namun terhalang oleh ketidaktahuan atau kegagalan memenuhi prosedur administratif. Kasus Putusan PTUN Jakarta Nomor 58/G/2020/PTUN-JKT adalah contoh nyata di mana gugatan ditolak hanya karena pihak penggugat tidak melalui prosedur banding administrasi terlebih dahulu. Dalam hal ini, meskipun substansi gugatan berhubungan dengan hak yang dirugikan, tetapi gugatan tersebut tidak dapat diterima oleh pengadilan hanya karena gagal memenuhi syarat formil yang ditentukan oleh hukum. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada prosedur alternatif yang lebih cepat dan efisien untuk penyelesaian sengketa, prosedur banding administrasi seringkali tidak dapat diakses oleh masyarakat secara maksimal. Ketidakpastian hukum terkait prosedur ini membuat banyak pihak kehilangan kesempatan untuk menyelesaikan sengketa administratif secara efektif.

- **Rekomendasi untuk Memperbaiki Implementasi Banding Administrasi**

Untuk mengatasi tantangan yang ada dalam implementasi banding administrasi, beberapa langkah penting perlu diambil. Pertama, pemerintah perlu menyusun standar operasional prosedur (SOP) yang jelas dan seragam untuk seluruh instansi yang berwenang menangani banding administrasi, agar proses ini lebih transparan dan terstruktur. Kedua, diperlukan peningkatan kapasitas pejabat administrasi melalui pelatihan dan pendidikan mengenai prosedur banding administrasi yang benar dan efektif. Ketiga, sosialisasi yang lebih luas mengenai kewajiban prosedural ini harus dilakukan, terutama kepada masyarakat agar mereka mengetahui hak mereka untuk menempuh banding administrasi terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Keempat, perlu ada sinkronisasi peraturan perundang-undangan antara Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN, untuk memastikan tidak ada pertentangan atau ambiguitas dalam penerapan prosedur ini.

Dengan langkah-langkah tersebut, banding administrasi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif, mempercepat penyelesaian sengketa administratif, dan meningkatkan

akses keadilan bagi masyarakat. Lebih jauh lagi, sistem administrasi negara yang lebih efisien akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap proses hukum dan administrasi pemerintahan di Indonesia.

PENUTUP

Kesimpulan

Upaya banding administrasi memainkan peran yang sangat penting dalam proses penyelesaian sengketa administratif, khususnya dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagai syarat formil, banding administrasi memberikan kesempatan bagi pejabat administrasi untuk mengevaluasi dan memperbaiki keputusan yang dianggap merugikan pihak tertentu sebelum perkara tersebut dibawa ke pengadilan. Meskipun demikian, dalam praktiknya, pelaksanaan banding administrasi sering kali menghadapi berbagai kendala

substansial, seperti kurangnya pemahaman di kalangan pejabat administrasi dan masyarakat, serta ketidakjelasan prosedur yang ada di banyak instansi pemerintah. Selain itu, ketidakefektifan pelaksanaan banding administrasi turut memperburuk akses keadilan bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh keputusan administratif.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan-temuan yang diidentifikasi dalam pembahasan, berikut beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan implementasi banding administrasi di Indonesia:

a. Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang Jelas dan Seragam

Pemerintah harus menyusun pedoman yang jelas dan seragam mengenai prosedur banding administrasi yang dapat diterapkan di seluruh instansi terkait. Standarisasi ini akan mengurangi kebingungannya masyarakat dan pejabat administrasi dalam melaksanakan prosedur banding administrasi dengan benar.

b. Peningkatan Sosialisasi dan Pendidikan Hukum

Perlu adanya sosialisasi yang lebih luas kepada masyarakat dan pejabat administrasi mengenai pentingnya prosedur banding administrasi. Ini termasuk dalam bentuk pelatihan bagi pejabat terkait serta edukasi kepada masyarakat mengenai kewajiban mereka untuk menempuh jalur administratif terlebih dahulu sebelum menggugat ke PTUN.

c. Peningkatan Kapasitas dan Kompetensi Pejabat Administrasi

Selain itu, peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM) di instansi pemerintah yang menangani banding administrasi sangat penting. Pelatihan terkait prosedur yang tepat dan cara-cara efisien untuk menangani banding administrasi harus dilakukan secara berkala untuk memastikan prosedur ini diimplementasikan dengan baik.

d. Harmonisasi dan Penyesuaian Regulasi yang Lebih Efektif

Agar prosedur banding administrasi dapat berfungsi dengan baik, perlu ada harmonisasi antara peraturan perundang-undangan, khususnya antara Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang PTUN. Hal ini penting untuk menghindari ambiguitas hukum dan memastikan kepastian hukum dalam penerapan banding administrasi.

Dengan melakukan langkah-langkah tersebut, implementasi banding administrasi dapat diperbaiki sehingga lebih efektif dan memberikan manfaat maksimal dalam penyelesaian sengketa administratif. Pada gilirannya, ini akan memperkuat sistem peradilan administrasi di Indonesia dan memberikan akses keadilan yang lebih adil, cepat, dan efisien bagi masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia. (2014). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Marzuki, P.M. (2017). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. (2020). Putusan Nomor 58/G/2020/PTUN- JKT.

- Putra, I.B.W., & Dharmawan, N.K.S. (2017). *Hukum Perdagangan Internasional*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Widiatedja, I.G., & Wairocana, I.G. (2017). The Lack of the Environmental Concern in Indonesia's Bilateral Investment Treaties. *Hasanuddin Law Review*, 3(3), 231–245. doi:10.20956/halrev.v3i3.1202
- Asikin, Z. (2021). *Reformasi Hukum Administrasi dan Implikasinya terhadap Sistem Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sudaryatmo, A. (2019). Peran Lembaga Pengawas dalam Penyelesaian Sengketa Administratif. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 45–58.
- Sutaryo, H. (2020). Harmonisasi Regulasi Hukum Administrasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(3), 201–219.
- Winarno, A. (2020). *Administrasi Pemerintahan dan Sengketa Tata Usaha Negara*. Surabaya: Laksana Media.