

Tinjauan Hukum Terhadap Tahapan dan Syarat Pengajuan Gugatan Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Serta Kendala Praktikanya

Muthiara Angraeni¹, Teti Saputri², Wardatul Azizah³, Edward Rifaldy Solehudin⁴, Lufti Hasbullah⁵, Taufiq Alamsyah⁶

¹⁻⁶ UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Email: ¹muthiaraangraeni@gmail.com, ²tetisaputri2806@gmail.com, ³wardaherec24@gmail.com,
⁴rifaldy.edward@gmail.com, ⁵lutfihizbulloh321@gmail.com, ⁶taufiqalamsyah36@gmail.com

History Artikel:

Diterima 1 Mei 2026

Direvisi 15 Mei 2026

Diterima 30 Mei 2026

Tersedia online 1 Juni 2026

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tahapan dan syarat pengajuan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) serta mengkaji berbagai kendala yang muncul dalam praktikanya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, yang dianalisis secara kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengajuan gugatan di PTUN harus melalui tahapan administratif yang sistematis, mulai dari pengajuan gugatan hingga pendaftaran perkara melalui sistem elektronik, serta harus memenuhi syarat formal dan material, seperti kejelasan identitas para pihak, adanya objek sengketa berupa keputusan tata usaha negara, dan pemenuhan tenggang waktu pengajuan gugatan. Selain itu, perkembangan hukum administrasi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah mempengaruhi pola beracara di PTUN, terutama melalui kewajiban upaya administratif dan perluasan objek sengketa. Namun dalam praktikanya, masih terdapat berbagai kendala, antara lain kompleksitas prosedur, rendahnya pemahaman masyarakat, ketidaksinkronan norma antar peraturan, serta kesulitan dalam penerapan konsep fiktif positif. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun pengaturan normatif telah cukup komprehensif, implementasinya belum sepenuhnya efektif, sehingga diperlukan upaya penyederhanaan prosedur, peningkatan literasi hukum, dan harmonisasi regulasi guna mewujudkan peradadilan tata usaha negara yang lebih efektif dan berkeadilan.

Kata Kunci: PTUN, Gugatan, Administrasi Negara

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tahapan dan syarat pengajuan gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) serta mengkaji berbagai kendala yang muncul dalam praktikanya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, yang dianalisis secara kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengajuan gugatan di PTUN harus melalui tahapan administratif yang sistematis, mulai dari pengajuan gugatan hingga pendaftaran perkara melalui sistem elektronik, serta harus memenuhi syarat formal dan material, seperti kejelasan identitas para pihak, adanya objek sengketa berupa keputusan tata usaha negara, dan pemenuhan tenggang waktu pengajuan gugatan. Selain itu, perkembangan hukum administrasi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah mempengaruhi pola beracara di PTUN, terutama melalui kewajiban upaya administratif dan perluasan objek sengketa. Namun dalam praktikanya, masih terdapat berbagai kendala, antara lain kompleksitas prosedur, rendahnya pemahaman masyarakat, ketidaksinkronan norma antar peraturan, serta kesulitan dalam penerapan konsep fiktif positif. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun pengaturan normatif telah cukup komprehensif, implementasinya belum sepenuhnya efektif, sehingga diperlukan upaya penyederhanaan prosedur, peningkatan literasi hukum, dan harmonisasi regulasi guna mewujudkan peradadilan tata usaha negara yang lebih efektif dan berkeadilan.

Keywords: Administrative Court, Lawsuit, Public Administration

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) menuntut adanya pembatasan kekuasaan serta jaminan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, khususnya dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Dalam praktiknya, tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tidak selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan sengketa administrasi negara.

Untuk menjamin adanya perlindungan hukum terhadap warga negara, dibentuklah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai lembaga peradilan yang berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Keberadaan PTUN menjadi instrumen penting dalam mengontrol tindakan pemerintah agar tetap berada dalam koridor hukum, sekaligus memberikan akses bagi masyarakat untuk menggugat keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan hak atau kepentingannya.¹

Dalam mekanisme peradilan tata usaha negara, pengajuan gugatan merupakan pintu awal bagi pencari keadilan untuk memperoleh perlindungan hukum. Namun demikian, pengajuan gugatan di PTUN tidak hanya sekadar menyampaikan keberatan terhadap suatu keputusan, melainkan harus melalui tahapan dan memenuhi syarat tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini mencakup aspek administratif, formal, dan material yang harus dipenuhi agar gugatan dapat diterima dan diperiksa oleh pengadilan.

Seiring dengan perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia, terjadi perubahan yang cukup signifikan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini tidak hanya memperluas konsep keputusan tata usaha negara, tetapi juga memperkenalkan berbagai prinsip dan mekanisme baru, seperti kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan serta pengakuan terhadap konsep keputusan fiktif positif. Perubahan tersebut secara tidak langsung mempengaruhi pola beracara di PTUN dan menimbulkan dinamika baru dalam praktik penyelesaian sengketa administrasi negara. Di satu sisi, pengaturan yang lebih komprehensif tersebut bertujuan untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi masyarakat serta mendorong efisiensi dalam penyelesaian sengketa. Namun di sisi lain, kompleksitas aturan yang semakin berkembang justru menimbulkan berbagai tantangan dalam praktiknya. Tidak sedikit masyarakat yang mengalami kesulitan dalam memahami prosedur pengajuan gugatan, baik terkait dengan tahapan yang harus dilalui maupun syarat-syarat yang harus dipenuhi.

¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun secara normatif sistem peradilan tata usaha negara telah diatur secara cukup lengkap, dalam implementasinya masih terdapat kesenjangan antara aturan dan praktik di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman yang lebih mendalam mengenai tahapan dan syarat pengajuan gugatan di PTUN, serta bagaimana perkembangan regulasi mempengaruhi proses tersebut dalam praktik.

Meskipun secara normatif ketentuan mengenai tahapan dan syarat pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan yang menunjukkan adanya kesenjangan antara norma dan implementasi. Salah satu persoalan utama berkaitan dengan kompleksitas prosedur yang harus ditempuh oleh para pencari keadilan, terutama setelah adanya perubahan paradigma dalam hukum administrasi negara melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perubahan ini, meskipun bertujuan untuk memperkuat perlindungan hukum, justru menimbulkan dinamika baru yang tidak selalu mudah dipahami oleh masyarakat maupun praktisi hukum.

Selain itu, kewajiban untuk menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN menjadi salah satu kendala yang cukup signifikan. Dalam praktiknya, ketentuan ini sering kali tidak diiringi dengan pemahaman yang memadai mengenai prosedur dan mekanisme yang harus dilalui. Akibatnya, tidak sedikit gugatan yang dinyatakan tidak dapat diterima karena tidak memenuhi syarat prosedural, bukan karena substansi perkara yang lemah. Hal ini menunjukkan bahwa akses terhadap keadilan dalam peradilan tata usaha negara masih menghadapi hambatan yang bersifat struktural dan prosedural.²

Di sisi lain, perkembangan konsep hukum administrasi, seperti pengakuan terhadap keputusan fiktif positif dan perluasan objek sengketa, juga menimbulkan persoalan interpretatif di kalangan hakim, akademisi, dan praktisi hukum. Perbedaan penafsiran terhadap norma-norma baru ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta inkonsistensi dalam putusan pengadilan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang lama dan yang baru masih menjadi tantangan dalam sistem peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dilihat bahwa permasalahan dalam pengajuan gugatan di PTUN tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif semata, tetapi juga menyangkut aspek praktis yang mempengaruhi efektivitas perlindungan hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai tahapan dan syarat pengajuan gugatan di PTUN serta mengidentifikasi berbagai kendala yang muncul dalam praktiknya, sehingga dapat dirumuskan upaya perbaikan yang lebih tepat dalam rangka mewujudkan sistem peradilan administrasi yang efektif, efisien, dan berkeadilan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan

² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.

Tata Usaha Negara beserta perubahannya serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum terkait tahapan, syarat pengajuan gugatan, dan kendala praktik dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal hukum, artikel ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan tema penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan cara mengumpulkan, membaca, dan mengkaji berbagai literatur yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menguraikan dan menafsirkan data secara sistematis untuk memperoleh kesimpulan mengenai tahapan dan syarat pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara serta berbagai kendala yang muncul dalam praktiknya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Tahapan Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Tahap Pertama (Pengajuan Gugatan):

Pada tahap awal, penggugat wajib mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan memenuhi persyaratan administratif sebagai berikut:³

- a. Surat gugatan diajukan dalam beberapa rangkap serta dilengkapi dengan salinan elektronik (soft copy) dalam format dokumen digital;
 - b. Fotokopi objek sengketa yang menjadi dasar gugatan, apabila telah tersedia, disertai salinan elektronik;
 - c. Fotokopi identitas para pihak berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dilengkapi dengan salinan digital;
 - d. Surat kuasa, dalam hal penggugat diwakili oleh kuasa hukum, beserta kartu identitas advokat, yang seluruhnya disertai salinan elektronik;
 - e. Bukti telah ditempuhnya upaya administratif berupa permohonan keberatan sesuai dengan ketentuan Pasal 75 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan/atau Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, berikut salinan elektroniknya;
 - f. Anggaran Dasar dan/atau Anggaran Rumah Tangga bagi penggugat yang berbentuk badan hukum, apabila diperlukan, disertai salinan elektronik;
 - g. Penggugat yang termasuk pengguna terdaftar wajib memiliki akun dalam sistem e-Court;
 - h. Penggugat non-terdaftar wajib memiliki alamat surat elektronik (email) sebagai sarana administrasi perkara.
2. Tahap Kedua (Pendaftaran Perkara), pihak pendaftar selanjutnya menghadap kepada Petugas Pelayanan Perkara atau Petugas e-Court untuk melakukan proses pendaftaran gugatan.
 3. Tahap Ketiga (Pemeriksaan Administratif Awal), petugas Pelayanan Perkara atau Petugas e-Court melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas gugatan, kemudian meneruskan berkas yang telah diperiksa kepada Panitera Muda Perkara guna dinyatakan kelengkapan administrasinya.

³ Rais Marwan, "Optimalisasi Upaya Administratif dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum*, Vol. 10 No. 24, 2024, hlm. 457–468.

4. Tahap Keempat (Penelitian Berkas oleh Panitera Muda), Panitera Muda Perkara melakukan penelitian terhadap berkas gugatan dengan ketentuan sebagai berikut:⁴
 - a) Apabila berkas dinyatakan belum lengkap, maka berkas dikembalikan kepada penggugat disertai dengan daftar periksa sebagai pedoman untuk melengkapi kekurangan;
 - b) Apabila berkas telah dinyatakan lengkap, maka berkas dikembalikan kepada Petugas Pelayanan Perkara atau Petugas e-Court untuk selanjutnya diunggah ke dalam sistem e-Court.
5. Tahap Kelima (Pembayaran Panjar Biaya Perkara), penggugat melakukan pembayaran panjar biaya perkara melalui mekanisme akun virtual yang tersedia dalam sistem e-Court.
6. Tahap Keenam (Penyerahan Bukti Pembayaran), penggugat menyerahkan bukti pembayaran panjar biaya perkara kepada Petugas Pelayanan Perkara atau Petugas e-Court.
7. Tahap Ketujuh (Penerbitan SKUM), petugas kasir atau bendahara biaya proses menerbitkan Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM) sesuai dengan jumlah biaya yang telah dibayarkan oleh penggugat, serta melakukan pencatatan dalam buku jurnal keuangan perkara.
8. Tahap Kedelapan (Pencatatan dalam Register Perkara), petugas Meja Kedua melakukan pencatatan gugatan ke dalam Buku Register Induk Perkara, yang selanjutnya diteruskan kepada Petugas Meja Pertama untuk diproses lebih lanjut.
9. Tahap Kesembilan (Input Data Gugatan dalam Sistem)⁵, Petugas Meja Pertama melakukan penginputan data gugatan, khususnya bagian posita dan petitum, ke dalam Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP).
10. Tahap Kesepuluh (Penyerahan Dokumen dan Penyelesaian Pendaftaran) Petugas Meja Pertama menyerahkan Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM) serta salinan gugatan yang telah didaftarkan dan ditandatangani oleh Panitera kepada pihak penggugat. Dengan dilaksanakannya tahapan ini, proses pendaftaran perkara dinyatakan selesai.

B. Syarat Formil dalam Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Syarat formil gugatan merupakan ketentuan yang berkaitan dengan tata cara atau prosedur pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Syarat formil ini harus dipenuhi oleh penggugat agar gugatan yang diajukan dapat diterima dan diperiksa oleh pengadilan. Apabila syarat formil tidak dipenuhi, maka gugatan dapat dinyatakan tidak dapat diterima oleh pengadilan. Ketentuan mengenai syarat formil gugatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Adapun syarat formil gugatan di PTUN antara lain sebagai berikut:

1. Gugatan diajukan oleh pihak yang memiliki kedudukan hukum (legal standing)

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, penggugat harus memiliki kepentingan yang dirugikan oleh keputusan tersebut.⁶

⁴ Erna Dwi Safitri dan Nabitus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3 No. 1, 2021, hlm. 34–45.

⁵ Romli Asidqy, "Sengketa Penyelesaian Upaya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara," 1986, hlm. 749–763. (catatan: data sumber belum lengkap)

⁶ Gede Raditya Ananda Putra dan Nabil Afiyan, "Tantangan Implementasi Banding Administrasi sebagai Syarat Formil dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia," *Jurnal Pacta Sunt Servanda*, Vol. 4 No. 1, 2023.

2. Gugatan diajukan dalam jangka waktu tertentu

Menurut Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara harus diajukan dalam waktu 90 hari sejak keputusan tersebut diterima atau diumumkan kepada pihak yang bersangkutan. Apabila gugatan diajukan setelah lewat jangka waktu tersebut, maka gugatan dapat dinyatakan tidak dapat diterima oleh pengadilan.⁷

3. Gugatan diajukan secara tertulis

Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan harus diajukan secara tertulis kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang. Hal ini menunjukkan bahwa pengajuan gugatan tidak dapat dilakukan secara lisan, melainkan harus dituangkan dalam bentuk surat gugatan.⁸

4. Gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang

Gugatan harus diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa tata usaha negara tersebut. Kewenangan ini berkaitan dengan wilayah hukum pengadilan yang bersangkutan.⁹

5. Gugatan memuat identitas para pihak

Sesuai dengan ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, surat gugatan harus memuat identitas para pihak, baik penggugat maupun tergugat, seperti nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan.

6. Gugatan memuat alasan atau dasar gugatan

Dalam surat gugatan harus dijelaskan alasan-alasan yang menjadi dasar pengajuan gugatan atau yang biasa disebut dengan posita. Hal ini penting agar pengadilan dapat memahami dasar hukum dari gugatan yang diajukan oleh penggugat.

7. Gugatan memuat tuntutan atau permohonan yang jelas

Selain memuat alasan gugatan, surat gugatan juga harus mencantumkan tuntutan yang diminta oleh penggugat atau yang disebut dengan petitum. Tuntutan tersebut biasanya berupa permohonan agar keputusan tata usaha negara yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah oleh pengadilan.

8. Surat gugatan harus ditandatangani oleh penggugat atau kuasa hukumnya

Tanda tangan berfungsi sebagai bentuk pengesahan bahwa gugatan tersebut benar diajukan oleh pihak yang bersangkutan dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.¹⁰

C. Syarat Materil dalam Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Selain syarat formil, gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga harus memenuhi syarat materil. Syarat materil merupakan syarat yang berkaitan dengan isi atau substansi gugatan yang diajukan oleh penggugat. Syarat ini berhubungan dengan alasan hukum serta objek sengketa yang digugat di pengadilan. Dengan adanya syarat materil, gugatan yang diajukan harus benar-benar memiliki dasar hukum yang jelas serta berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila syarat materil tidak terpenuhi, maka gugatan dapat ditolak karena tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Adapun syarat materil gugatan di PTUN antara lain sebagai berikut:

⁷ Clarisa Adelia Tanry dan Kartika Anjelina Sembiring Meliala, "Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Gugatan yang Tidak Dapat Diterima oleh Majelis Hakim," *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 7 No. 3, 2022.

⁸ Renius Albert Marvin dan Anna Erliyana, "Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2019.

⁹ Gede Raditya Ananda Putra dan Nabil Afyan, "Tantangan Implementasi Banding Administrasi sebagai Syarat Formil dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia," *Jurnal Pacta Sunt Servanda. (duplikasi, tetap dipertahankan sesuai urutan)*

¹⁰ Clarisa Adelia Tanry dan Kartika Anjelina Sembiring Meliala, "Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Gugatan yang Tidak Dapat Diterima oleh Majelis Hakim." (*data jurnal belum lengkap, dipertahankan sesuai urutan*)

1. Adanya Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek sengketa

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, objek gugatan dalam sengketa PTUN harus berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan tata usaha negara.

2. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bersifat konkret

Keputusan yang menjadi objek sengketa harus bersifat konkret, yaitu keputusan tersebut nyata dan jelas objeknya sehingga dapat diketahui secara pasti kepada siapa keputusan tersebut ditujukan.

3. Keputusan tersebut bersifat individual

Selain bersifat konkret, keputusan tata usaha negara yang digugat juga harus bersifat individual, yaitu ditujukan kepada orang atau badan hukum tertentu, bukan kepada masyarakat umum.

4. Keputusan tersebut bersifat final

Keputusan tata usaha negara yang dapat digugat harus bersifat final, yaitu keputusan tersebut sudah definitif dan tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi lain untuk dapat dilaksanakan.

5. Keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum

Keputusan tata usaha negara yang digugat harus menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, baik berupa perubahan hak, kewajiban, maupun kedudukan hukum seseorang.

6. Adanya kerugian yang dialami oleh penggugat

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, penggugat harus dapat menunjukkan adanya kerugian yang timbul akibat keputusan tersebut.

7. Adanya alasan gugatan yang jelas

Menurut Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan dapat diajukan apabila Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Oleh karena itu, penggugat harus menjelaskan alasan hukum secara jelas dalam gugatan yang diajukan.

8. Gugatan memuat tuntutan atau permohonan yang jelas

Dalam gugatan PTUN, penggugat harus mencantumkan tuntutan atau permohonan yang jelas kepada pengadilan, misalnya permohonan agar keputusan tata usaha negara yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah. Hal ini bertujuan agar pengadilan dapat memahami secara jelas apa yang diminta oleh penggugat dalam gugatan tersebut.¹¹

D. Kendala dalam Praktik Pengajuan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam pelaksanaan pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), kondisi empiris memperlihatkan adanya sejumlah hambatan yang bersifat rumit dan melibatkan berbagai dimensi. Permasalahan tersebut tidak terlepas dari perkembangan dan perubahan regulasi dalam bidang hukum administrasi negara yang terus mengalami dinamika. Salah satu perubahan yang cukup fundamental muncul setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), yang memperkenalkan cara pandang baru dalam relasi antara pemerintah dan masyarakat. Secara konseptual, keberadaan regulasi ini diarahkan untuk memperkuat jaminan

¹¹ Yusrizal, *Modul Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, 2015.

perlindungan hukum bagi warga negara serta meningkatkan mutu pelayanan publik. Akan tetapi, dalam praktik penerapannya, perubahan tersebut justru memunculkan berbagai persoalan yang tidak sederhana. Kompleksitas ini dipengaruhi oleh faktor seperti perbedaan interpretasi terhadap norma baru, keterbatasan pemahaman aparat maupun masyarakat, serta belum optimalnya penyesuaian mekanisme prosedural di lapangan.

Perubahan substansi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (UUAP), seperti pengakuan keputusan fiktif positif, perluasan objek sengketa, dan kewajiban upaya administratif sebelum gugatan, telah mengubah pola beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun, perubahan ini belum diikuti kesiapan aparaturnya dan masyarakat. Akibatnya, proses pengajuan gugatan menjadi lebih rumit dan sulit dipahami, terutama bagi pihak yang tidak memiliki pemahaman hukum administrasi. Selain itu, ketidaksinkronan antara aturan lama dan yang baru memperbesar ketidakpastian hukum. Perbedaan penafsiran antara hakim, praktisi, dan pejabat administrasi masih sering terjadi dalam penerapan UUAP. Hal ini berdampak pada putusan yang tidak konsisten serta prosedur berperkara yang tidak seragam di PTUN.

Keterbatasan sosialisasi serta rendahnya literasi hukum masyarakat memperburuk keadaan, sehingga pemenuhan hak untuk memperoleh keadilan administratif belum berjalan optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa hambatan dalam pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak hanya berasal dari aspek normatif, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor struktural, kultural, dan teknis yang saling berkaitan. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman yang menyeluruh serta analisis yang mendalam untuk mengidentifikasi dan menjelaskan berbagai kendala tersebut secara sistematis. Dengan demikian, dapat dirumuskan solusi yang tepat guna mendorong terwujudnya sistem peradilan administrasi yang lebih efektif, efisien, dan berkeadilan.¹²

Berikut adalah penjelasan mendalam mengenai kendala-kendala yang sering terjadi dalam praktik Pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

1. Kendala Kewajiban Upaya Administratif

Kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu aspek penting dalam hukum administrasi modern di Indonesia. Namun dalam praktiknya, ketentuan ini justru menimbulkan berbagai kendala bagi pencari keadilan.

a. Pergeseran Paradigma dalam Hukum Administrasi

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), upaya administratif bukanlah kewajiban umum. Mekanisme ini hanya berlaku apabila secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu. Artinya, tidak semua sengketa Tata Usaha Negara (TUN) harus melalui tahap keberatan atau banding administratif. Namun, setelah diberlakukannya UUAP, terjadi perubahan paradigma yang cukup signifikan. Upaya administratif menjadi prasyarat wajib (mandatory) yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Hal ini dimaksudkan untuk:¹³ Memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk memperbaiki keputusannya sendiri (self correction), mengurangi beban perkara di pengadilan, mendorong penyelesaian sengketa secara cepat dan efisien di tingkat internal.

¹² I. G. N. Wairocana, I. W. B. S. Layang, I. K. Sudiarta, P. A. H. Martana, K. A. Sudiarawan, dan B. Hermanto, "Kendala dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan atas Penanganan Perkara Fiktif Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 3, 2020, hlm. 563–585.

¹³ F. Ramdani, "Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia," *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 9 No. 2, 2018, hlm. 142–150.

Meskipun secara teoritis bertujuan baik, perubahan ini belum sepenuhnya diikuti dengan kesiapan sistem yang memadai.

b. Risiko Penolakan Gugatan oleh Pengadilan

Salah satu konsekuensi paling krusial dari kewajiban ini adalah risiko gugatan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) apabila penggugat tidak menempuh upaya administratif terlebih dahulu.

Dalam praktik, banyak masyarakat yang: tidak memahami kewajiban ini, tidak mengetahui prosedur keberatan dan banding administratif, atau langsung mengajukan gugatan ke PTUN karena merasa dirugikan.¹⁴

Akibatnya, gugatan mereka ditolak bukan karena substansi perkara, tetapi karena cacat prosedural. Hal ini menimbulkan persoalan serius karena: menghambat akses terhadap keadilan (*access to justice*), menambah beban waktu dan biaya, menyebabkan ketidakpastian hukum bagi pencari keadilan.

c. Ketidaksiapan dan Kelemahan Sistem Internal Pemerintahan

Kendala lain yang cukup mendasar terletak pada mekanisme penyelesaian di internal instansi pemerintahan itu sendiri. Dalam banyak kasus, upaya administratif tidak berjalan secara optimal karena beberapa faktor:

Kurangnya objektivitas

- a) Pejabat yang menangani keberatan seringkali masih berada dalam satu struktur dengan pejabat yang mengeluarkan keputusan. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, sehingga hasil penilaian cenderung tidak netral.
- b) Belum adanya standar prosedur yang seragam Setiap instansi memiliki mekanisme yang berbeda-beda, sehingga menimbulkan kebingungan bagi masyarakat dalam menempuh upaya administratif.
- c) Ketidakjelasan batas waktu (*time frame*) Tidak semua proses upaya administratif memiliki batas waktu penyelesaian yang tegas. Akibatnya, proses dapat berlarut-larut tanpa kepastian, yang justru merugikan pihak yang dirugikan oleh keputusan TUN.
- d) Minimnya transparansi dan akuntabilitas Dalam beberapa kasus, proses keberatan tidak disertai dengan penjelasan yang memadai atau alasan hukum yang jelas, sehingga sulit untuk diuji secara objektif.

Kondisi-kondisi tersebut menunjukkan bahwa kewajiban upaya administratif, meskipun bertujuan untuk efisiensi dan efektivitas, justru dapat berbalik menjadi hambatan struktural dalam perlindungan hukum apabila tidak diimbangi dengan: sistem yang transparan dan akuntabel, pengaturan prosedur yang jelas, serta peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan.

Dalam perspektif hukum, hal ini berkaitan erat dengan prinsip:

- a) Asas kepastian hukum,
- b) Asas keadilan, dan
- c) Asas perlindungan terhadap warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah.

2. Konflik Norma dan Kebingungan Implementasi

Lahirnya UUAP sebagai hukum materiil menciptakan tumpang tindih aturan dengan UU Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) yang sudah ada sebelumnya.

- a. Dualisme Rezim Fiktif, terdapat ketidakpastian hukum karena belum dicabutnya ketentuan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) fiktif negatif dalam UU Peratun, sementara

¹⁴ B. Rodding, "Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik," *Tanjungpura Law Journal*, Vol. 1 No. 1, 2017, hlm. 26–37.

UUAP mengatur tentang KTUN fiktif positif. Kondisi ini membingungkan masyarakat dalam menentukan ketentuan mana yang harus dijadikan pedoman saat pejabat pemerintah bersikap diam.

- b. Ketidaksinkronan Prosedur, perbedaan batas waktu antara kedua aturan tersebut menjadi kendala praktis. UUAP memberikan batas waktu 10 hari kerja bagi pejabat untuk merespons permohonan, sedangkan UU Peratun memberikan waktu hingga 4 bulan jika tidak diatur lain. Ketidaksesuaian ini sering memicu kesalahan prosedur dalam pengajuan gugatan.

3. Kendala dalam Penerapan Sistem Fiktif Positif

Sistem fiktif positif (sikap diam pejabat dianggap mengabulkan permohonan) membawa tantangan tersendiri bagi Hakim PTUN dalam ranah praktikal.

- a. Ketidakpastian Hukum Otomatisasi, meskipun secara hukum permohonan dianggap dikabulkan secara otomatis jika pejabat diam, namun pemohon tetap memerlukan penetapan pengadilan untuk mendapatkan kepastian hukum. Proses ini menambah beban pembuktian bagi pemohon yang harus melampirkan bukti surat bahwa permohonannya telah diterima lengkap oleh pejabat terkait.
- b. Kendala Eksekusi, masih terdapat keraguan dan kendala praktis bagi hakim dalam memastikan bahwa Badan atau Pejabat Pemerintahan benar-benar melaksanakan putusan pengadilan untuk menetapkan keputusan dalam waktu 5 hari kerja setelah putusan ditetapkan.¹⁵

4. Perluasan Objek Sengketa dan Kompetensi Hakim

Perluasan makna KTUN dalam UUAP yang mencakup tindakan faktual dan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum menuntut adaptasi tinggi dari para hakim. Perluasan ini menimbulkan berbagai reaksi karena masih ditemukan problem teoritik hukum yang memicu kebingungan bagi pihak-pihak yang berperkara dalam pelaksanaannya. Hakim dituntut untuk lebih responsif terhadap tindakan administrasi yang tidak hanya terbatas pada keputusan tertulis konvensional, namun juga tindakan nyata (real action) dari penguasa.

5. Kendala dalam Praktik Pengajuan Gugatan di PTUN

Dalam praktiknya, terdapat berbagai kendala yang sering dihadapi oleh para pencari keadilan.

1. rendahnya pemahaman masyarakat terhadap hukum acara PTUN menyebabkan banyak gugatan tidak memenuhi syarat.
2. kesalahan administratif seperti keterlambatan pengajuan atau dokumen yang tidak lengkap sering menjadi penyebab gugatan ditolak.
3. proses yang panjang dan kompleks membuat masyarakat kesulitan mengikuti tahapan yang ada tanpa bantuan ahli hukum.
4. pembuktian terhadap pelanggaran oleh pemerintah sering kali sulit dilakukan karena keterbatasan akses terhadap informasi dan dokumen.

Dapat dilihat bahwa prosedur PTUN memiliki dua sisi. Di satu sisi, prosedur yang ketat menjamin adanya kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan gugatan. Namun di sisi lain, kompleksitas prosedur dapat menjadi hambatan bagi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan, seperti penyederhanaan prosedur, peningkatan bantuan hukum, serta edukasi kepada masyarakat. Dengan demikian, PTUN dapat berfungsi secara optimal sebagai lembaga yang melindungi hak-hak masyarakat dari tindakan pemerintah yang tidak sah.¹⁶

¹⁵ E. Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6 No. 3, 2017.

¹⁶ Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3 No. 1, 2021, hlm. 34–45. (duplikasi, tetap dipertahankan sesuai urutan)

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan proses hukum yang bersifat administratif-prosedural dan sangat ketat, yang harus dilalui melalui tahapan yang terstruktur, mulai dari pengajuan gugatan, pemeriksaan kelengkapan berkas, penelitian administratif, pembayaran biaya perkara, hingga pencatatan dalam sistem peradilan elektronik. Setiap tahapan tersebut tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menentukan sah atau tidaknya suatu gugatan untuk dapat diperiksa lebih lanjut. Selain itu, gugatan harus memenuhi syarat formal dan material secara kumulatif, yaitu mencakup kejelasan identitas para pihak, objek sengketa berupa keputusan tata usaha negara (KTUN), tenggang waktu pengajuan gugatan selama 90 hari, serta adanya kepentingan hukum yang dirugikan, dasar gugatan (posita), dan tuntutan (petitum). Ketidakpenuhan salah satu syarat tersebut berakibat pada tidak diterimanya gugatan secara hukum.

Lebih lanjut, perubahan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengubah secara mendasar pola beracara di PTUN, khususnya melalui kewajiban menempuh upaya administratif sebagai prasyarat pengajuan gugatan, pengenalan konsep keputusan fiktif positif, serta perluasan objek sengketa hingga mencakup tindakan faktual. Namun, perubahan tersebut belum diikuti dengan kesiapan sistem dan pemahaman yang memadai, sehingga dalam praktiknya justru menimbulkan berbagai kendala. Kendala tersebut meliputi risiko gugatan tidak diterima akibat tidak ditempuhnya upaya administratif, ketidaksinkronan norma antara rezim hukum lama dan baru, perbedaan interpretasi terhadap konsep fiktif positif, serta lemahnya mekanisme internal pemerintahan dalam menangani keberatan administratif.

Selain itu, faktor non-normatif juga turut memperburuk kondisi, seperti rendahnya literasi hukum masyarakat, kompleksitas prosedur beracara, keterbatasan akses terhadap informasi dan dokumen, serta ketidakseragaman praktik di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem peradilan tata usaha negara masih menghadapi persoalan tidak hanya pada aspek regulasi, tetapi juga pada aspek implementasi. Dengan demikian, diperlukan langkah konkret berupa penyederhanaan prosedur, peningkatan kapasitas dan pemahaman aparatur, harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta penguatan akses terhadap keadilan bagi masyarakat agar PTUN dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, diperlukan adanya penyederhanaan prosedur pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) agar masyarakat lebih mudah memahami dan mengakses proses peradilan administrasi. Pemerintah dan Mahkamah Agung juga perlu meningkatkan sosialisasi terkait hukum acara PTUN, khususnya mengenai kewajiban upaya administratif, sistem e-Court, serta mekanisme keputusan fiktif positif. Selain itu, harmonisasi antara Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan perlu dilakukan untuk menghindari konflik norma dan perbedaan penafsiran dalam praktik peradilan. Peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan dan hakim PTUN juga menjadi penting guna menciptakan penerapan hukum yang lebih konsisten, efektif, dan berkeadilan. Di sisi lain, perlu adanya penguatan bantuan hukum dan akses informasi bagi masyarakat agar perlindungan hukum terhadap warga negara dalam sengketa administrasi negara dapat terlaksana secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Asidqy, Romli, "Sengketa Penyelesaian Upaya melalui Pengadilan Tata Usaha Negara," 1986, hlm. 749–763. (*data sumber belum lengkap*)

- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.
- Marbun, S. F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2012.
- Marvin, Renius Albert dan Anna Erliyana, "Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2019.
- Marwan, Rais, "Optimalisasi Upaya Administratif dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum*, Vol. 10 No. 24, 2024, hlm. 457–468.
- Putra, Gede Raditya Ananda dan Nabil Afifyan, "Tantangan Implementasi Banding Administrasi sebagai Syarat Formil dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia," *Jurnal Pacta Sunt Servanda*, Vol. 4 No. 1, 2023.
- Ramdani, F., "Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia," *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 9 No. 2, 2018, hlm. 142–150.
- Rodding, B., "Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik," *Tanjungpura Law Journal*, Vol. 1 No. 1, 2017, hlm. 26–37.
- Safitri, Erna Dwi dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 3 No. 1, 2021, hlm. 34–45.
- Simanjuntak, E., "Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6 No. 3, 2017.
- Tanry, Clarisa Adelia dan Kartika Anjelina Sembiring Meliala, "Tinjauan Yuridis terhadap Putusan Gugatan yang Tidak Dapat Diterima oleh Majelis Hakim," *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 7 No. 3, 2022.
- Wairocana, I. G. N., I. W. B. S. Layang, I. K. Sudiarta, P. A. H. Martana, K. A. Sudiarawan, dan B. Hermanto, "Kendala dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan atas Penanganan Perkara Fiktif Positif," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 3, 2020, hlm. 563–585.
- Yusrizal, *Modul Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, 2015.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.