

TESIS
KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA
ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

*LEGAL CERTAINTY MAKES ADMINISTRATIVE EFFORTS BEFORE
FILING A LAWSUIT IN THE ADMINISTRATIVE COURT*



Oleh:

BONIFACIUS RAYA NAPITUPULU

NIM. 2210622022

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA
JAKARTA
2024

TESIS

**KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA
ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

*LEGAL CERTAINTY MAKES ADMINISTRATIVE EFFORTS BEFORE
FILING A LAWSUIT IN THE ADMINISTRATIVE COURT*



Oleh:

**BONIFACIUS RAYA NAPITUPULU
NIM. 2210622022**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA
JAKARTA
2024**

HALAMAN JUDUL

**KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA ADMINISTRATIF
SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI PENGADILAN TATA
USAHA NEGARA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Hukum Program Magister

Disusun dan diajukan oleh:

BONIFACIUS RAYA NAPITUPULU

NIM. 2210622022

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAKARTA
JAKARTA
2024**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA
ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

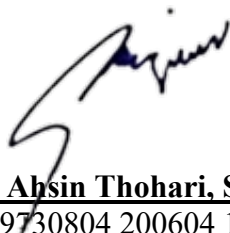
Disusun dan diajukan oleh:
BONIFACIUS RAYA NAPITUPULU
NIM. 2210622022

Disetujui untuk Tahap UJIAN TESIS
Pada Tanggal 11 Januari 2025

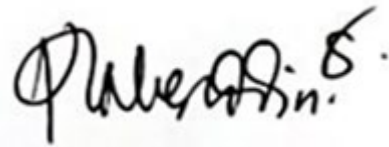
Menyetujui:

Pembimbing 1

Pembimbing 2



Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H., M.H
NIP. 19730804 200604 1001



Dr. Kaharuddin. S.Ag., M.Hum
NIP. 19781216 200801 1 009



KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS
DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA
MAGISTER HUKUM FAKULTAS HUKUM
Jalan Rumah Sakit Fatmawati, Pondok Labu, Jakarta Selatan 12450
Telepon 021-7656971, Fax 021-7656904
Laman : hukum.upnvj.ac.id, e-mail: fh@upnvj.ac.id

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA
ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh
BONIFACIUS RAYA NAPITUPULU
NIM. 2210622022

Telah diujikan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas
Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta
Pada Tanggal 11 Januari 2025.
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat Kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing 1

Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H., M.H.
NIP. 19730804 200604 1 001

Koordinator Program Studi Hukum
Program Magister

Dr. Atik Winanti, S.H., M.H.
NIP. 196806081994032001

Ditetapkan : Jakarta
Tanggal Ujian : 11 Januari 2025

Pembimbing 2

Dr. Kaharuddin, S.Ag. M.Hum.
NIP. 19781216 200801 1 009

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Suberpani, S.H., LL.M.
NIP. 197006022021211004

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Bonifacius Raya Napitupulu
NIM : 2210622022
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang Berjudul Kepastian Hukum Melakukan Upaya Administratif Sebelum Mengajukan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2021 tentang Integritas Akademik dalam Menghasilkan Karya Ilmiah dan Peraturan Peundang-Undangan yang berlaku.

Jakarta, 7 Februari 2025

Yang Membuat Pernyataan,



Bonifacius Raya Napitupulu
NIM. 2210622022

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

Sebagai civitas akademik Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Bonifacius Raya Napitupulu

NIM : 2210622022

Program Studi : Magister Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: **“KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA”** beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti ini Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta berhak menyimpan, mengalih media/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan Tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 7 Februari 2025

Yang Membuat Pernyataan,



Bonifacius Raya Napitupulu
NIM. 2210622022

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan, Puji Syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul **“Kepastian Hukum Melakukan Upaya Administratif Sebelum Mengajukan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara”** dengan baik. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi syarat mendapatkan gelar Magister Hukum pada program studi Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan Tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Dr. Anter Venus, MA.Comm, Rektor Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta beserta para Wakil Rektor
2. Dr. Suherman, S.H, LL.M, Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta;
3. Dr. Ahmad Ahsin Thohari, S.H, M.H. selaku Pembimbing Pertama dan Dr. Kaharuddin, S.Ag.,M.Hum yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan, berdiskusi, dan memberikan masukan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
4. Almarhum ayah saya Tagor Napitupulu yang selalu mendoakan saya dari Surga
5. Saudara kakak dan abang saya, khususnya kakak Yohana Hepi Melinda Napitupulu dan mama, yang senantiasa memberikan support demi kelancaran studi program magister
6. Keluarga, Istri dan Anak-anak saya yang senantiasa memberikan semangat untuk menyelesaikan program studi ini
7. Para Penguji yang telah memberikan masukan, arahan, kritik yang

membangun sehingga penulis dapat memaksimalkan dalam penyusunan Tesis ini.

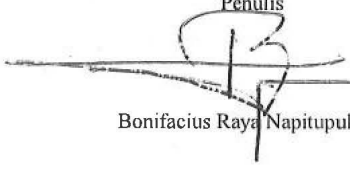
8. Bapak dan Ibu Dosen, civitas, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan;
9. Para kerabat Magister Hukum, khususnya mas erik, aminah yang terus mendukung dalam rangka selesainya penyusunan tesis ini.

Penulis mendoakan semoga segala kebaikan dan keikhlasan hatinya diberikan imbalan yang lebih baik oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis menyadari masih banyak kekurangan. Untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran guna perbaikan dan penyempurnaan Tesis.

Jakarta, 7 Januari 2025

Penulis



Bonifacius Raya Napitupulu

ABSTRAK

KEPASTIAN HUKUM MELAKUKAN UPAYA ADMINISTRATIF SEBELUM MENGAJUKAN GUGATAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Bonifacius Raya Napitupulu (NIM 2210622022), dibimbing oleh Ahmad Ahsin Thohari sebagai Pembimbing Utama dan Kaharuddin sebagai Pembimbing Pendamping.

Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, karena apabila tersedia upaya administratif, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu upaya administratif sebelum diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penelitian ini menggunakan metode normatif secara kualitatif yaitu tahapan untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum dalam rangka menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.

Hasil dari riset ini adalah Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 telah dipertegas melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, dengan demikian menurut Pengadilan sepanjang upaya administratif dimaksudkan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau setidaknya-tidaknya terkait hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara maka kata "dapat" harus diartikan "wajib" menempuh upaya administratif terlebih dahulu.

Pengadilan Tata Usaha Negara berperan memastikan bahwa penegakan hukum terjadi secara efektif, dengan memperhatikan prinsip keadilan dan kepastian hukum yang menjadi landasan bagi setiap keputusan yang diambil, serta Pengadilan Tata Usaha Negara berperan sebagai pengadilan yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara setelah upaya administratif tersebut telah dilewati, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kata Kunci: kepastian Hukum, Sengketa, Pengadilan Tata Usaha Negara.

ABSTRACT

LEGAL CERTAINTY MAKES ADMINISTRATIVE EFFORTS BEFORE FILING A LAWSUIT IN THE ADMINISTRATIVE COURT

Bonifacius Raya Napitupulu (NIM 2210622022), Guided by Ahmad Ahsin Thohari as the main mentor and Kaharuddin as a mentor companion.

In accordance with the provisions of Article 48 of Law No. 5 of 1986 on Administrative Justice which has been amended most recently by Law No. 51 of 2009 on the Second Amendment To Law No. 5 of 1986 on Administrative Justice which states that not every decision of the State Administration (beschikking) as the object of administrative disputes can be directly sued through the administrative, then the administrative dispute must be resolved first through administrative efforts before it is resolved through the Administrative Court.

This research uses qualitative normative method which is a process to find a rule of law, legal principles, and legal doctrines in order to answer the legal issues faced.

The result of this research is Sema No. 1 year 2017 has been confirmed through Perma No. 6 of 2018, thus, according to the court, as long as the administrative effort is intended to file a lawsuit to the administrative court or at least related to the procedural law of the Administrative Court, the word "can" must be interpreted as "obliged" to take administrative efforts first.

Then the Administrative Court plays a role in ensuring that law enforcement occurs effectively, by observing the principles of justice and legal certainty that are the basis for every decision taken, and the Administrative Court acts as a court that has the authority to resolve administrative disputes after the administrative effort has been passed, in accordance with applicable regulations.

Keywords: legal certainty, administrative efforts, administrative court.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL TESIS	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Orisinalitas Penelitian	6
F. Sistematika Penulisan	13
BAB II	15
TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Kajian Teoritis	15
1. Teori Negara Hukum (<i>Reschstaat</i>)	15
2. Teori Kepastian Hukum	21
3. Teori Positivisme Hukum	26
B. Kerangka Pikir	43
C. Definisi Operasional	45
BAB III	47
METODE PENELITIAN	47
A. Jenis Penelitian	47
B. Pendekatan Penelitian	50
C. Tipe Penelitian	51
D. Sifat Penelitian	51
BAB IV	53
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53

- A. Bagaimana Kepastian Hukum Dalam Melakukan Upaya Administratif Sebelum Mengajukan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara? 53
- B. Bagaimana Penalaran hukum (*legal reasoning*) hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai kewajiban melakukan Upaya Administratif sebelum mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara 81
- C. Bagaimana seharusnya melakukan Upaya Administratif sebelum mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara 92

BAB V 101

KESIMPULAN DAN SARAN 101

A. Kesimpulan 101

B. Saran 102

DAFTAR PUSTAKA 104