

**ANALISIS YURIDIS KEWAJIBAN UPAYA ADMINISTRATIF DALAM
PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

**Reka Acintya Saditri¹, muhammad ali gufron², Arvhico Nasution³, Zaqia Salsabillah⁴,
Wulandari⁵**

¹²³⁴⁵Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu, Indonesia

E-mail: rekateratai73@gmail.com

Info Artikel :	Abstrak
Riwayat Artikel: Diterima: Mei, 2026 Direvisi: Mei, 2026 Diterima: Mei, 2026	Upaya administratif merupakan mekanisme awal dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara sebelum diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Mekanisme ini bertujuan memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintahan untuk meninjau kembali keputusan atau tindakan yang dianggap merugikan masyarakat. Namun, dalam praktik masih terdapat permasalahan berupa rendahnya pemahaman masyarakat mengenai kewajiban upaya administratif dan ketidakjelasan pengaturannya dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan upaya administratif serta akibat hukum apabila sengketa diajukan tanpa melalui tahapan administratif terlebih dahulu. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya administratif memiliki kedudukan sebagai syarat formal sekaligus instrumen perlindungan hukum preventif dalam hukum administrasi negara. Tidak ditempuhnya upaya administratif dapat menyebabkan gugatan dinyatakan tidak diterima oleh pengadilan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dan peningkatan pemahaman hukum masyarakat guna mewujudkan kepastian hukum.

Kata Kunci: Upaya Administratif, Sengketa TUN, Perlindungan Hukum, PTUN.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam kerangka tersebut, setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam bidang administrasi negara, harus dapat diuji secara hukum. Salah satu bentuk pengujian tersebut dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa ini muncul akibat adanya keputusan tata usaha negara (KTUN) yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme penyelesaian yang jelas dan terstruktur.

Sengketa Tata Usaha Negara pada dasarnya merupakan sengketa antara individu atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya KTUN. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam konteks ini, masyarakat memiliki hak untuk

menggugat keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kepentingannya.¹ Namun demikian, penyelesaian sengketa TUN tidak dapat dilakukan secara langsung melalui pengadilan. Terdapat tahapan yang harus dilalui sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Tahapan tersebut dikenal sebagai upaya administratif.

Upaya administratif merupakan prosedur awal yang harus ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan sebelum membawa sengketa ke ranah peradilan. Ketentuan ini diatur secara tegas dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa sengketa apabila seluruh upaya administratif telah digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem penyelesaian sengketa TUN. Dengan demikian, upaya administratif bukan sekadar pilihan, melainkan kewajiban hukum.² Oleh karena itu, pemahaman mengenai mekanisme ini menjadi sangat penting.

Upaya administratif sendiri terdiri dari dua bentuk utama, yaitu keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan kepada pejabat atau badan yang mengeluarkan KTUN, sedangkan banding administratif diajukan kepada atasan pejabat tersebut atau instansi yang berwenang. Kedua mekanisme ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk memperbaiki keputusan yang telah dikeluarkan. Selain itu, upaya administratif juga berfungsi sebagai filter sebelum sengketa masuk ke pengadilan. Dengan adanya mekanisme ini, diharapkan tidak semua sengketa harus diselesaikan melalui proses litigasi. Hal ini juga sejalan dengan prinsip efisiensi dalam penyelesaian sengketa.

Namun dalam praktiknya, masih banyak masyarakat yang belum memahami pentingnya upaya administratif. Tidak jarang pihak yang dirugikan langsung mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tanpa melalui tahapan administratif terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan gugatan tersebut berpotensi tidak diterima oleh pengadilan. Kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan dalam pemahaman hukum masyarakat. Selain itu, hal ini juga menunjukkan bahwa sosialisasi mengenai prosedur penyelesaian sengketa TUN masih belum optimal. Oleh karena itu, permasalahan ini perlu dikaji lebih lanjut.

Permasalahan lain yang muncul adalah tidak semua KTUN secara jelas mengatur adanya upaya administratif. Dalam beberapa kasus, masyarakat menjadi bingung apakah harus menempuh keberatan atau langsung mengajukan gugatan. Ketidakjelasan ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, adanya perbedaan pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga memperumit situasi. Hal ini menunjukkan bahwa sistem upaya administratif masih memiliki kelemahan.³ Oleh karena itu, diperlukan analisis yang lebih mendalam mengenai kedudukan upaya administratif.

¹ Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, "Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Arena Hukum*, 11(1), 2018, hlm. 24–47.

² Erna Dwi Safitri dan Nabitatus Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(1), 2021, hlm. 34–45.

³ R. Marbun, "Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian," *Jurnal Yuridis*, 4(2), 2017, hlm. 209–223.

Dampak dari tidak ditempuhnya upaya administratif sangat signifikan terhadap proses penyelesaian sengketa. Gugatan yang diajukan tanpa melalui upaya administratif dapat dinyatakan tidak diterima oleh pengadilan. Hal ini tentu merugikan pihak penggugat karena harus mengulang kembali proses dari awal. Selain itu, hal ini juga menyebabkan pemborosan waktu dan biaya. Kondisi ini menunjukkan bahwa ketidakpatuhan terhadap prosedur dapat menimbulkan konsekuensi hukum yang serius. Oleh karena itu, kepatuhan terhadap tahapan penyelesaian sengketa menjadi sangat penting.

Urgensi kajian mengenai upaya administratif semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah sengketa Tata Usaha Negara. Kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan menyebabkan semakin banyak keputusan yang berpotensi disengketakan. Dalam kondisi ini, upaya administratif menjadi mekanisme penting untuk mengurangi beban pengadilan. Selain itu, mekanisme ini juga dapat memberikan solusi yang lebih cepat dan efisien. Oleh karena itu, efektivitas upaya administratif perlu terus ditingkatkan. Hal ini menjadi penting dalam mewujudkan sistem peradilan yang efektif.

Selain itu, kajian mengenai upaya administratif juga penting dalam rangka meningkatkan perlindungan hukum bagi masyarakat. Dengan memahami prosedur yang benar, masyarakat dapat memperjuangkan haknya secara efektif. Di sisi lain, pemerintah juga dituntut untuk lebih berhati-hati dalam mengeluarkan keputusan. Hal ini akan mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, upaya administratif tidak hanya berfungsi sebagai prosedur, tetapi juga sebagai instrumen pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Oleh karena itu, perannya sangat strategis.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat penting dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Namun, dalam praktiknya masih terdapat berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaannya. Oleh karena itu, diperlukan kajian yuridis yang mendalam mengenai kewajiban upaya administratif. Kajian ini bertujuan untuk memahami kedudukan, fungsi, serta implikasi hukumnya. Dengan demikian, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan efektivitas penyelesaian sengketa TUN. Hal ini juga penting dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan upaya administratif dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara?
2. Apa akibat hukum apabila sengketa TUN diajukan tanpa melalui upaya administratif?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta doktrin hukum yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji ketentuan hukum yang mengatur mengenai upaya administratif, khususnya Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahan-perubahannya serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep dan asas hukum administrasi negara yang berkaitan dengan kedudukan serta kewajiban upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN. Penggunaan metode penelitian normatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada analisis terhadap aturan hukum dan penerapannya dalam praktik penyelesaian sengketa administrasi negara.⁴

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 hukum administrasi negara dan peradilan tata usaha negara. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat ahli hukum yang relevan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber penunjang lainnya yang membantu memahami istilah serta konsep hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan cara menelaah berbagai literatur hukum yang relevan. Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif analitis dengan menafsirkan ketentuan hukum secara sistematis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai kewajiban upaya administratif serta akibat hukum apabila sengketa Tata Usaha Negara diajukan tanpa melalui tahapan administratif terlebih dahulu.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Upaya administratif merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem hukum administrasi negara di Indonesia. Kehadiran mekanisme ini tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum yang menempatkan tindakan pemerintahan harus selalu dapat diuji dan dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam konteks sengketa Tata Usaha Negara (TUN), upaya administratif berfungsi sebagai sarana penyelesaian awal sebelum sengketa diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Mekanisme tersebut pada dasarnya memberikan kesempatan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk meninjau kembali keputusan yang telah dikeluarkannya sebelum dilakukan pengujian melalui lembaga peradilan. Oleh karena itu, upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam sistem penyelesaian sengketa administrasi negara.

Secara teoritis, upaya administratif merupakan bagian dari perlindungan hukum preventif dalam hukum administrasi negara. Perlindungan hukum preventif dimaksudkan untuk mencegah terjadinya sengketa yang lebih luas melalui mekanisme penyelesaian internal di lingkungan administrasi pemerintahan. Dalam hukum administrasi modern, penyelesaian sengketa tidak selalu harus dilakukan melalui lembaga peradilan, melainkan dapat dilakukan terlebih dahulu melalui prosedur administratif. Konsep ini berkembang dari prinsip efisiensi dan efektivitas pemerintahan yang menghendaki agar setiap permasalahan administrasi dapat diselesaikan secara cepat tanpa harus melalui proses litigasi yang panjang dan memerlukan biaya besar.⁵

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-13, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 35.

⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 163.

Dengan demikian, upaya administratif tidak hanya berfungsi melindungi kepentingan masyarakat, tetapi juga menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kedudukan upaya administratif dalam sistem hukum Indonesia secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Ketentuan mengenai upaya administratif secara tegas diatur dalam Pasal 48 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan:

“Dalam hal suatu badan atau pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.”

“Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa upaya administratif bukan sekadar pilihan hukum, melainkan kewajiban yang harus ditempuh sebelum pihak yang dirugikan mengajukan gugatan ke PTUN. Pasal tersebut sekaligus menunjukkan bahwa kewenangan PTUN bersifat residual atau digunakan setelah seluruh mekanisme administratif selesai ditempuh. Dengan kata lain, PTUN merupakan ultimum remedium dalam penyelesaian sengketa administrasi negara. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa hukum administrasi Indonesia lebih mengutamakan penyelesaian internal sebelum penyelesaian melalui lembaga yudisial.

Dalam praktiknya, upaya administratif terdiri atas dua bentuk utama, yaitu keberatan administratif dan banding administratif. Keberatan administratif merupakan upaya yang diajukan kepada pejabat atau badan yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Melalui keberatan, pejabat yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengevaluasi dan memperbaiki keputusan yang dianggap merugikan masyarakat. Sementara itu, banding administratif diajukan kepada atasan pejabat atau lembaga lain yang diberikan kewenangan untuk memeriksa kembali keputusan tersebut. Kedua bentuk upaya administratif ini menunjukkan adanya mekanisme pengawasan internal dalam administrasi pemerintahan.⁶

Keberadaan upaya administratif pada dasarnya mencerminkan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Salah satu prinsip penting dalam AUPB adalah asas kecermatan, yaitu kewajiban pejabat pemerintahan untuk bertindak secara hati-hati dan tidak merugikan masyarakat. Dengan adanya upaya administratif, pejabat tata usaha negara diberikan kesempatan untuk memperbaiki kesalahan administrasi yang mungkin terjadi dalam penerbitan keputusan tata usaha negara. Selain itu, mekanisme ini juga berkaitan dengan asas efisiensi dan asas kemanfaatan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengaturan mengenai upaya administratif semakin diperkuat setelah berlakunya Undang-Undang

⁶ Mikhael Pontowulaeng, “Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Lex Administratum*, 9(3), 2021.

Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa:

“Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”

Selanjutnya, Pasal 75 ayat (2) menyebutkan bahwa upaya administratif terdiri atas keberatan dan banding. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas objek upaya administratif, tidak hanya terhadap keputusan tata usaha negara, tetapi juga terhadap tindakan pemerintahan. Hal ini menunjukkan adanya perkembangan penting dalam hukum administrasi Indonesia, khususnya dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat terhadap tindakan pemerintah.

Perubahan paradigma tersebut memperlihatkan bahwa upaya administratif kini tidak hanya dipandang sebagai syarat formal sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum yang substantif. Melalui mekanisme ini, masyarakat dapat memperoleh penyelesaian sengketa secara lebih cepat tanpa harus menunggu proses peradilan yang panjang. Selain itu, pemerintah juga diberikan ruang untuk melakukan koreksi internal terhadap tindakan atau keputusan yang bertentangan dengan hukum.⁷ Dengan demikian, upaya administratif memiliki fungsi preventif sekaligus korektif dalam sistem hukum administrasi negara.

Meskipun demikian, dalam praktik masih terdapat berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan upaya administratif. Salah satu permasalahan utama adalah masih rendahnya pemahaman masyarakat mengenai kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Banyak pihak yang langsung mengajukan gugatan tanpa melalui tahapan administratif terlebih dahulu. Akibatnya, gugatan tersebut dinyatakan tidak diterima karena dianggap belum memenuhi syarat formal pengajuan sengketa TUN.

Selain faktor kurangnya pemahaman masyarakat, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga menjadi hambatan dalam penerapan upaya administratif. Tidak semua keputusan tata usaha negara secara eksplisit mencantumkan mekanisme keberatan atau banding administratif yang dapat ditempuh. Kondisi ini menyebabkan masyarakat sering mengalami kebingungan dalam menentukan langkah hukum yang harus dilakukan. Bahkan dalam beberapa kasus, terdapat perbedaan penafsiran antara lembaga pemerintahan dan pengadilan mengenai apakah suatu sengketa harus terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif atau dapat langsung diajukan ke PTUN.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi regulasi mengenai upaya administratif masih belum optimal. Padahal, kepastian hukum merupakan unsur penting dalam negara hukum. Ketidakjelasan prosedur dapat menyebabkan terhambatnya akses masyarakat terhadap keadilan administrasi. Dalam konteks ini, diperlukan pengaturan yang lebih jelas dan seragam mengenai jenis sengketa yang wajib menempuh upaya

⁷ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 97.

administratif serta tata cara pelaksanaannya.⁸ Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih mudah memahami hak dan kewajiban hukumnya dalam penyelesaian sengketa TUN.

Dalam praktik peradilan, kedudukan upaya administratif juga sering menjadi pertimbangan utama hakim dalam menentukan dapat diterima atau tidaknya suatu gugatan. Pengadilan pada umumnya akan terlebih dahulu memeriksa apakah penggugat telah menempuh seluruh upaya administratif yang tersedia. Apabila belum ditempuh, maka gugatan dapat dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Hal ini menunjukkan bahwa upaya administratif memiliki kedudukan sebagai syarat formal dalam hukum acara PTUN.

Salah satu contoh nyata dapat dilihat dalam berbagai sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan keputusan pemberhentian atau mutasi pegawai negeri sipil. Dalam sengketa semacam ini, penggugat pada umumnya diwajibkan terlebih dahulu mengajukan keberatan atau banding administratif sesuai ketentuan peraturan kepegawaian sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Jika prosedur tersebut tidak ditempuh, maka pengadilan cenderung menolak gugatan karena dianggap prematur. Praktik tersebut menunjukkan bahwa upaya administratif benar-benar diterapkan sebagai mekanisme wajib dalam penyelesaian sengketa administrasi negara.⁹

Selain berfungsi sebagai syarat formal, upaya administratif juga memiliki nilai strategis dalam mengurangi beban perkara di pengadilan. Dengan adanya mekanisme keberatan dan banding administratif, tidak semua sengketa harus diselesaikan melalui proses litigasi. Pemerintah dapat menyelesaikan sengketa secara internal dengan melakukan perbaikan terhadap keputusan yang dianggap merugikan masyarakat. Hal ini tentu lebih efisien dari segi waktu, biaya, maupun proses administrasi pemerintahan.

Di sisi lain, efektivitas upaya administratif sangat bergantung pada itikad baik pejabat pemerintahan dalam menindaklanjuti keberatan masyarakat. Apabila pejabat tata usaha negara tidak objektif atau cenderung mempertahankan keputusan yang bermasalah, maka tujuan perlindungan hukum melalui upaya administratif menjadi tidak tercapai. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang kuat terhadap pelaksanaan mekanisme administratif agar tidak hanya menjadi formalitas semata.¹⁰

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia. Upaya administratif tidak hanya berfungsi sebagai syarat formal sebelum pengajuan gugatan ke PTUN, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum preventif dan korektif dalam hukum administrasi negara. Keberadaan mekanisme ini menunjukkan bahwa hukum administrasi Indonesia mengutamakan penyelesaian sengketa secara internal

⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2017, hlm. 121.

⁹ Maulana dan Ferdian, "Efektivitas Upaya Administratif sebagai Instrumen Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia," *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 4(2), 2024.

¹⁰ Mulia Rosydi, "Peran Upaya Administratif dalam Meningkatkan Efisiensi dan Kepastian Hukum Sengketa Tata Usaha Negara," *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 4(6), 2024.

sebelum dilakukan pengujian melalui lembaga peradilan. Namun demikian, berbagai permasalahan dalam praktik menunjukkan perlunya penguatan regulasi, harmonisasi aturan, serta peningkatan pemahaman hukum masyarakat agar pelaksanaan upaya administratif dapat berjalan secara efektif dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak.

2. Akibat Hukum Pengajuan Sengketa Tata Usaha Negara Tanpa Melalui Upaya Administratif

Kewajiban menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu karakteristik penting dalam sistem penyelesaian sengketa administrasi negara di Indonesia. Ketentuan tersebut tidak hanya berfungsi sebagai prosedur formal, tetapi juga mencerminkan prinsip penyelesaian sengketa secara berjenjang dalam hukum administrasi negara. Oleh karena itu, pengajuan sengketa Tata Usaha Negara tanpa melalui upaya administratif dapat menimbulkan berbagai akibat hukum yang signifikan, baik bagi penggugat maupun terhadap proses penegakan hukum administrasi secara keseluruhan.

Dalam sistem hukum administrasi negara, upaya administratif pada dasarnya diposisikan sebagai mekanisme awal untuk menyelesaikan sengketa antara masyarakat dan pemerintah secara internal. Konsep ini bertujuan memberikan kesempatan kepada pejabat administrasi untuk memperbaiki atau meninjau kembali keputusan yang telah dikeluarkannya sebelum dilakukan pengujian melalui lembaga peradilan. Dengan demikian, penyelesaian sengketa melalui pengadilan ditempatkan sebagai langkah terakhir atau ultimatum remedium. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi Indonesia lebih mengutamakan pendekatan korektif internal dibandingkan penyelesaian secara litigasi sejak awal.¹¹

Ketentuan mengenai kewajiban menempuh upaya administratif secara tegas diatur dalam Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan:

“Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa upaya administratif merupakan syarat yang harus dipenuhi sebelum seseorang dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Ketentuan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa kewenangan pengadilan bersifat terbatas apabila mekanisme administratif belum ditempuh. Dengan kata lain, pengadilan belum memiliki kompetensi untuk memeriksa perkara apabila prosedur administratif yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan belum digunakan oleh pihak yang bersengketa.

Implikasi hukum pertama dari tidak ditempuhnya upaya administratif adalah gugatan dapat dinyatakan tidak diterima atau niet ontvankelijk verklaard (NO). Dalam praktik hukum acara PTUN, tidak dipenuhinya prosedur administratif dipandang sebagai cacat formal yang menyebabkan gugatan tidak memenuhi syarat untuk diperiksa lebih lanjut. Hakim pada umumnya akan terlebih dahulu menilai apakah penggugat telah

¹¹ Solechan, “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik,” *Administrative Law and Governance Journal*, 2(3), 2019, hlm. 541–557.

memenuhi syarat administratif sebelum memasuki pokok perkara. Apabila syarat tersebut tidak dipenuhi, maka pengadilan akan menghentikan pemeriksaan perkara pada tahap awal tanpa mempertimbangkan substansi sengketa.¹²

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat menentukan dalam hukum acara PTUN. Tidak dipenuhinya tahapan administratif menyebabkan penggugat kehilangan kesempatan untuk memperoleh pemeriksaan terhadap pokok sengketa yang diajukan. Dari perspektif perlindungan hukum, kondisi tersebut tentu merugikan masyarakat karena pihak yang dirugikan harus mengulang kembali proses penyelesaian sengketa dari tahap awal. Selain menimbulkan pemborosan waktu dan biaya, hal tersebut juga dapat memperpanjang ketidakpastian hukum yang dialami oleh masyarakat.

Dalam praktik peradilan, konsekuensi hukum tersebut sering ditemukan dalam sengketa kepegawaian, terutama yang berkaitan dengan mutasi, pemberhentian, dan penjatuhan hukuman disiplin terhadap aparatur sipil negara. Dalam berbagai ketentuan kepegawaian, pegawai negeri sipil diwajibkan terlebih dahulu mengajukan keberatan atau banding administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Ketika tahapan tersebut tidak ditempuh, maka gugatan biasanya dinyatakan prematur dan tidak dapat diterima oleh pengadilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan upaya administratif benar-benar diterapkan secara nyata dalam praktik penyelesaian sengketa administrasi negara.¹³

Selain mengakibatkan gugatan tidak diterima, pengajuan sengketa tanpa melalui upaya administratif juga menimbulkan implikasi terhadap kepastian hukum. Dalam negara hukum, kepastian hukum merupakan unsur fundamental yang menjamin bahwa setiap tindakan pemerintahan maupun proses penyelesaian sengketa harus dilaksanakan sesuai prosedur yang telah ditentukan. Ketika prosedur administratif diabaikan, maka proses penyelesaian sengketa menjadi tidak tertib dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan hukum administrasi negara.

Di sisi lain, kewajiban menempuh upaya administratif juga sering menimbulkan perdebatan dalam praktik. Sebagian pihak menilai bahwa mekanisme tersebut justru dapat memperlambat akses masyarakat terhadap keadilan karena masyarakat harus melalui prosedur tambahan sebelum memperoleh pemeriksaan di pengadilan. Dalam beberapa kasus, penyelesaian administratif membutuhkan waktu yang cukup lama dan tidak selalu menghasilkan keputusan yang objektif. Hal tersebut terutama terjadi apabila pejabat yang memeriksa keberatan masih berada dalam lingkungan birokrasi yang sama dengan pejabat yang mengeluarkan keputusan awal.

Secara teoritis, kondisi tersebut menunjukkan adanya potensi konflik kepentingan dalam mekanisme penyelesaian internal pemerintahan. Berbeda dengan pengadilan yang bersifat independen, penyelesaian administratif masih berada dalam struktur birokrasi yang sama sehingga objektivitas pemeriksaan sering

¹² Muhamad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara," *Notarius*, 8(2), 2015, hlm. 274–286.

¹³ Eny Kusdarini, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 24(4), 2017.

dipertanyakan. Oleh karena itu, efektivitas upaya administratif sangat bergantung pada profesionalitas dan itikad baik pejabat pemerintahan dalam memeriksa keberatan masyarakat.¹⁴

Meskipun demikian, dari sudut pandang hukum administrasi modern, upaya administratif tetap memiliki fungsi penting dalam menjaga efisiensi penyelesaian sengketa. Tidak semua sengketa administrasi harus diselesaikan melalui pengadilan. Dalam banyak kasus, kesalahan administrasi dapat diperbaiki secara internal tanpa harus menempuh proses litigasi yang panjang. Mekanisme ini pada dasarnya juga memberikan keuntungan bagi masyarakat karena penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan lebih cepat dan biaya yang lebih ringan dibandingkan proses peradilan.

Pengaturan mengenai upaya administratif juga diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 75 ayat (1) disebutkan:

“Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.”

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hukum administrasi Indonesia memberikan ruang yang luas bagi masyarakat untuk memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme administratif. Selain itu, ketentuan tersebut juga menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam hukum administrasi, yaitu memperluas objek sengketa tidak hanya terhadap keputusan tertulis, tetapi juga terhadap tindakan pemerintahan.

Namun demikian, dalam praktik masih terdapat ketidaksinkronan antara pengaturan upaya administratif dalam berbagai peraturan sektoral. Tidak semua peraturan secara jelas menentukan apakah suatu sengketa harus terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif atau dapat langsung diajukan ke PTUN. Ketidakjelasan tersebut menyebabkan terjadinya perbedaan penafsiran antara masyarakat, pejabat pemerintahan, maupun hakim pengadilan. Akibatnya, terdapat risiko ketidakseragaman putusan dalam praktik peradilan administrasi negara.

Permasalahan tersebut menunjukkan perlunya harmonisasi regulasi mengenai upaya administratif. Harmonisasi diperlukan agar terdapat kepastian mengenai jenis sengketa yang wajib menempuh upaya administratif serta tata cara pelaksanaannya. Selain itu, pemerintah juga perlu memperjelas prosedur administratif dalam setiap keputusan tata usaha negara yang diterbitkan sehingga masyarakat dapat memahami langkah hukum yang harus dilakukan apabila merasa dirugikan.¹⁵

Dari perspektif teoritis, kewajiban upaya administratif mencerminkan adanya keseimbangan antara perlindungan hukum masyarakat dan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Negara pada dasarnya

¹⁴ Robertho Yanflor Gandaria, “Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance and Clean Government di Pemerintahan Daerah,” *Lex Administratum*, 3(3), 2015

¹⁵ Bagoes Soenarjanto, “Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Perumusan Kebijakan Publik,” *Jurnal Widya Publika*, 7(1), 2019.

memiliki kepentingan untuk menjaga stabilitas administrasi dan mencegah terjadinya penumpukan perkara di pengadilan. Sementara itu, masyarakat memiliki kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum yang efektif terhadap tindakan pemerintah yang merugikan. Oleh karena itu, mekanisme upaya administratif harus ditempatkan secara proporsional agar tidak justru menghambat akses masyarakat terhadap keadilan.

Implikasi praktis dari tidak ditempuhnya upaya administratif juga berkaitan dengan meningkatnya beban biaya dan waktu penyelesaian sengketa. Ketika gugatan dinyatakan tidak diterima, penggugat harus kembali menempuh prosedur administratif dari awal sebelum dapat mengajukan gugatan baru ke PTUN. Proses tersebut tentu membutuhkan biaya tambahan serta memperpanjang waktu penyelesaian sengketa. Dalam beberapa kasus, kondisi tersebut bahkan dapat menyebabkan masyarakat kehilangan momentum untuk memperoleh perlindungan hukum secara efektif.

Selain itu, ketidakpatuhan terhadap prosedur administratif juga dapat mempengaruhi efektivitas sistem peradilan administrasi negara secara keseluruhan. Apabila masyarakat terus mengabaikan mekanisme administratif, maka jumlah perkara yang masuk ke pengadilan akan meningkat secara signifikan. Kondisi tersebut dapat menyebabkan penumpukan perkara dan memperlambat proses penyelesaian sengketa di pengadilan. Oleh karena itu, keberadaan upaya administratif tetap diperlukan sebagai instrumen filter dalam sistem peradilan administrasi negara.

Dalam konteks perkembangan hukum administrasi modern, efektivitas upaya administratif harus terus ditingkatkan melalui reformasi birokrasi dan penguatan pengawasan internal pemerintahan. Pemerintah perlu memastikan bahwa mekanisme keberatan dan banding administratif dilakukan secara transparan, objektif, dan profesional. Selain itu, diperlukan sosialisasi yang lebih luas kepada masyarakat mengenai pentingnya upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN agar masyarakat memahami prosedur hukum yang harus ditempuh.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa pengajuan sengketa Tata Usaha Negara tanpa melalui upaya administratif menimbulkan berbagai akibat hukum yang signifikan. Tidak ditempuhnya upaya administratif dapat menyebabkan gugatan dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat formal dalam hukum acara PTUN. Selain itu, kondisi tersebut juga menimbulkan implikasi terhadap kepastian hukum, efektivitas perlindungan hukum masyarakat, serta efisiensi sistem peradilan administrasi negara. Oleh karena itu, kewajiban upaya administratif harus dipahami tidak hanya sebagai prosedur formal, tetapi juga sebagai instrumen penting dalam mewujudkan penyelesaian sengketa administrasi negara yang efektif, adil, dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Kesimpulan

Upaya administratif memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia karena berfungsi sebagai mekanisme awal yang wajib ditempuh sebelum pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan hasil penelitian, kedudukan upaya administratif tidak hanya sebagai syarat formal dalam hukum acara PTUN, tetapi juga sebagai instrumen

perlindungan hukum preventif dan korektif bagi masyarakat terhadap keputusan maupun tindakan pemerintah yang merugikan. Pengaturan mengenai kewajiban tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penelitian ini juga menemukan bahwa pengajuan sengketa TUN tanpa melalui upaya administratif menimbulkan akibat hukum berupa gugatan dapat dinyatakan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat prosedural yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Selain menimbulkan kerugian berupa pemborosan waktu dan biaya bagi pihak penggugat, kondisi tersebut juga dapat menghambat terciptanya kepastian hukum dan efektivitas sistem peradilan administrasi negara. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan harmonisasi regulasi, penguatan pengawasan internal pemerintahan, serta sosialisasi hukum kepada masyarakat mengenai pentingnya upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengkaji efektivitas pelaksanaan upaya administratif dalam praktik peradilan administrasi negara secara empiris sehingga dapat ditemukan formulasi yang lebih optimal dalam mewujudkan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, Muhamad. "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara." *Notarius*, 8(2), 2015, hlm. 274–286.
- Gandaria, Robertho Yanflor. "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance and Clean Government di Pemerintahan Daerah." *Lex Administratum*, 3(3), 2015.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.
- Kusdarini, Eny. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 24(4), 2017.
- Marbun, R. "Transformasi Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Kepegawaian." *Jurnal Yuridis*, 4(2), 2017, hlm. 209–223.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cet. ke-13, Kencana, Jakarta, 2017.
- Maulana dan Ferdian. "Efektivitas Upaya Administratif sebagai Instrumen Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia." *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 4(2), 2024.
- Pontowulaeng, Mikhael. "Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Lex Administratum*, 9(3), 2021.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa, Bandung, 2017.
- Rosydi, Mulia. "Peran Upaya Administratif dalam Meningkatkan Efisiensi dan Kepastian Hukum Sengketa Tata Usaha Negara." *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 4(6), 2024.
- Safitri, Erna Dwi dan Nabitatus Sa'adah. "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(1), 2021, hlm. 34–45.

Soenarjanto, Bagoes. “Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Perumusan Kebijakan Publik.” *Jurnal Widya Publika*, 7(1), 2019.

Solechan. “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik.” *Administrative Law and Governance Journal*, 2(3), 2019, hlm. 541–557.

Sugiharto, Hari dan Bagus Oktafian Abrianto. “Upaya Administratif Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Dalam Sengketa Tata Usaha Negara.” *Arena Hukum*, 11(1), 2018, hlm. 24–47.