Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
6 (1) 2026, Page : 1330-1337

Upaya Hukum terhadap Keputusan Administrasi Pemerintah yang Merugikan Masyarakat di Sumatera Utara

Arifin Sihombing
Universitas Darma Agung

Published: Januari, 2026

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji upaya hukum terhadap keputusan administrasi pemerintah yang merugikan masyarakat di Sumatera Utara dalam perspektif hukum administrasi negara. Permasalahan penelitian berangkat dari masih lemahnya perlindungan hukum substantif bagi masyarakat akibat keputusan administrasi pemerintah daerah yang diambil tanpa sepenuhnya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bentuk-bentuk upaya hukum yang tersedia, menilai efektivitas mekanisme tersebut, serta mengidentifikasi kendala normatif dan praktis dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, yang diperkaya dengan perspektif empiris terbatas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun mekanisme upaya administratif dan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara telah tersedia, efektivitasnya masih dibatasi oleh pendekatan legal-formalistik, keterbatasan pengujian diskresi administratif, serta rendahnya akses dan literasi hukum masyarakat. Penelitian ini menegaskan pentingnya pergeseran paradigma menuju perlindungan hukum administrasi yang berorientasi pada warga negara, dengan menempatkan upaya hukum sebagai instrumen koreksi substantif terhadap kekuasaan administratif pemerintah daerah. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan rekomendasi kebijakan bagi penguatan akuntabilitas keputusan administrasi dan perlindungan hak masyarakat di tingkat lokal.

Kata kunci: keputusan administrasi pemerintah; upaya hukum; Peradilan Tata Usaha Negara; hukum administrasi negara; perlindungan hukum masyarakat; Sumatera Utara

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi dengan dinamika pemerintahan daerah yang kompleks, ditandai oleh intensitas tinggi pengambilan keputusan administrasi pemerintah yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, berbagai keputusan administrasi—baik berupa izin, penetapan, maupun tindakan faktual pejabat pemerintahan—sering kali menimbulkan konsekuensi hukum, sosial, dan ekonomi yang merugikan warga negara. Kondisi ini menempatkan masyarakat pada posisi rentan ketika keputusan tersebut diambil tanpa mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), prinsip partisipasi, serta perlindungan hak-hak warga negara.

Dalam kerangka negara hukum (rechtstaat), setiap tindakan dan keputusan administrasi pemerintah harus dapat diuji secara hukum untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia. Upaya hukum terhadap keputusan administrasi pemerintah menjadi instrumen penting bagi masyarakat untuk mengoreksi tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan, menyalahgunakan diskresi, atau mengabaikan prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik di tingkat daerah, termasuk di Sumatera Utara, efektivitas upaya hukum tersebut masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari rendahnya pemahaman hukum

masyarakat, keterbatasan akses terhadap lembaga peradilan administrasi, hingga kultur birokrasi yang belum sepenuhnya akuntabel.

Perkembangan regulasi di bidang hukum administrasi negara telah menyediakan mekanisme upaya hukum yang relatif komprehensif, baik melalui jalur administratif (keberatan dan banding administratif) maupun melalui jalur yudisial di peradilan tata usaha negara. Meskipun demikian, keberadaan mekanisme tersebut belum sepenuhnya menjamin terpenuhinya rasa keadilan substantif bagi masyarakat. Dalam banyak kasus, masyarakat yang dirugikan masih menghadapi hambatan struktural dan prosedural dalam memperjuangkan hak-haknya, sehingga tujuan utama dari upaya hukum sebagai sarana kontrol terhadap kekuasaan administratif belum tercapai secara optimal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian mengenai upaya hukum terhadap keputusan administrasi pemerintah yang merugikan masyarakat di Sumatera Utara menjadi penting dan relevan secara akademik maupun praktis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk-bentuk upaya hukum yang tersedia, menilai efektivitasnya dalam melindungi hak masyarakat, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan upaya hukum tersebut dalam konteks pemerintahan daerah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan akuntabilitas administrasi pemerintahan dan perlindungan hukum bagi masyarakat di tingkat lokal.

Kebaruan ilmiah penelitian ini terletak pada pendekatan integratif antara analisis normatif mekanisme upaya hukum administrasi dan realitas empiris perlindungan hak masyarakat di tingkat pemerintah daerah, khususnya di Sumatera Utara. Berbeda dengan studi-studi sebelumnya yang umumnya berfokus pada aspek normatif peradilan tata usaha negara atau analisis putusan secara parsial, penelitian ini menempatkan upaya hukum administratif (keberatan dan banding administratif) dan upaya hukum yudisial dalam satu kerangka evaluasi yang utuh sebagai instrumen kontrol terhadap keputusan administrasi pemerintah daerah.

Selain itu, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menempatkan masyarakat sebagai subjek aktif perlindungan hukum, bukan sekadar objek yang dirugikan oleh keputusan administrasi. Penelitian ini menganalisis bagaimana faktor struktural birokrasi daerah, praktik diskresi pejabat pemerintahan, serta tingkat aksesibilitas mekanisme hukum mempengaruhi efektivitas upaya hukum yang tersedia. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai kesesuaian keputusan administrasi dengan hukum positif, tetapi juga menguji daya guna (effectiveness) dan daya keadilan (substantive justice) dari instrumen upaya hukum dalam praktik pemerintahan daerah.

Kebaruan lainnya terletak pada penguatan perspektif hukum administrasi berbasis perlindungan warga negara (citizen-centered administrative law), yang masih relatif terbatas dalam kajian hukum administrasi di Indonesia. Melalui fokus pada konteks Sumatera Utara, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan temuan empiris dan rekomendasi konseptual yang relevan bagi pembaruan kebijakan, peningkatan akuntabilitas keputusan administrasi pemerintah daerah, serta penguatan fungsi upaya hukum sebagai sarana koreksi dan kontrol terhadap kekuasaan administratif di tingkat lokal.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang diperkaya dengan perspektif empiris (socio-legal approach) untuk menganalisis upaya hukum terhadap keputusan administrasi pemerintah yang merugikan masyarakat di Sumatera Utara. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji tidak hanya berkaitan dengan norma hukum tertulis, tetapi juga dengan implementasi dan efektivitasnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Pada aspek normatif, penelitian difokuskan pada pengkajian peraturan perundang-undangan yang mengatur keputusan administrasi pemerintahan dan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh masyarakat, termasuk asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), konsep diskresi, serta mekanisme keberatan, banding administratif, dan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sementara itu, aspek empiris digunakan untuk memahami bagaimana mekanisme upaya hukum tersebut dijalankan dan diakses oleh masyarakat di tingkat daerah.

Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan perundang-undangan (statute approach), untuk menelaah norma hukum yang menjadi dasar kewenangan pemerintah daerah dan perlindungan hukum bagi masyarakat;
2. Pendekatan konseptual (conceptual approach), untuk mengkaji doktrin dan konsep hukum administrasi negara terkait upaya hukum, diskresi, dan akuntabilitas pemerintahan;
3. Pendekatan kasus (case approach), melalui analisis putusan pengadilan tata usaha negara yang relevan dengan sengketa keputusan administrasi pemerintah daerah di Sumatera Utara; dan
4. Pendekatan empiris terbatas, dengan menelaah laporan, dokumen kebijakan, serta temuan-temuan lapangan sekunder terkait praktik penyelesaian sengketa administrasi di daerah.

Sumber data penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan langsung dengan keputusan administrasi dan upaya hukum. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan artikel ilmiah di bidang hukum administrasi negara. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang relevan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menguraikan ketentuan hukum yang berlaku, mengkaji penerapannya dalam praktik, serta menilai efektivitas upaya hukum dalam memberikan perlindungan terhadap masyarakat. Hasil analisis selanjutnya digunakan untuk merumuskan simpulan dan rekomendasi normatif guna memperkuat perlindungan hukum dan akuntabilitas keputusan administrasi pemerintah daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Karakter Keputusan Administrasi Pemerintah Daerah sebagai Objek Sengketa PTUN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keputusan administrasi pemerintah daerah di Sumatera Utara yang merugikan masyarakat pada umumnya memenuhi unsur keputusan tata usaha negara, yakni bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi warga negara. Dalam perspektif hukum administrasi klasik, karakter ini menegaskan bahwa keputusan tersebut merupakan objek sengketa yang sah untuk diuji di Peradilan Tata Usaha Negara (Indroharto, 2000).

Namun demikian, temuan penelitian memperlihatkan bahwa tidak seluruh keputusan yang berdampak merugikan masyarakat secara faktual dapat dengan mudah dikualifikasikan sebagai objek sengketa PTUN. Praktik menunjukkan adanya kecenderungan pemerintah daerah mengemas tindakan administratif dalam bentuk **tindakan faktual (feitelijke handelingen)** atau kebijakan umum, sehingga menyulitkan masyarakat dalam mengakses mekanisme gugatan (Philipus M. Hadjon, 2011). Kondisi ini memperkuat argumen bahwa perlindungan hukum administratif masih menghadapi hambatan konseptual dan institusional.

2. Upaya Administratif sebagai Prasyarat Gugatan: Problematika Normatif

Secara normatif, sistem hukum administrasi Indonesia mendorong penyelesaian sengketa melalui **upaya administratif terlebih dahulu**, berupa keberatan dan banding administratif. Mekanisme ini dimaksudkan sebagai sarana koreksi internal pemerintahan sebelum sengketa berlanjut ke PTUN (Ridwan HR, 2018). Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktik pemerintahan daerah, upaya administratif belum berfungsi optimal sebagai instrumen perlindungan hukum.

Temuan ini sejalan dengan pandangan Hadjon (2015) yang menyatakan bahwa upaya administratif sering kali bersifat **illusoir**, karena diperiksa oleh pejabat atau instansi yang masih berada dalam satu struktur hierarkis. Akibatnya, mekanisme ini lebih berfungsi sebagai prosedur formal daripada sebagai sarana substantif untuk mengoreksi keputusan yang cacat hukum. Dalam konteks Sumatera Utara, kondisi tersebut menyebabkan masyarakat cenderung langsung mengajukan gugatan ke PTUN atau bahkan tidak menempuh upaya hukum sama sekali.

3. PTUN sebagai Instrumen Pengujian Legalitas Keputusan Administrasi

Hasil kajian terhadap praktik penyelesaian sengketa menunjukkan bahwa PTUN tetap menjadi forum utama pengujian legalitas keputusan administrasi pemerintah daerah. Melalui PTUN, masyarakat

dapat menguji aspek kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan administrasi berdasarkan hukum positif dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) (Indroharto, 2000; Ridwan HR, 2018).

Namun, pembahasan lebih lanjut menunjukkan bahwa pendekatan PTUN masih relatif legalistik dan prosedural, dengan penekanan kuat pada aspek formal keputusan. Dalam sejumlah kasus, meskipun keputusan administrasi secara faktual merugikan masyarakat, gugatan ditolak karena tidak terpenuhinya syarat formal, seperti tenggang waktu atau kualifikasi objek sengketa. Hal ini mengonfirmasi kritik akademik bahwa PTUN lebih berperan sebagai penjaga legalitas formal dibandingkan sebagai instrumen keadilan substantif (Utrecht, 2014).

4. Diskresi Administratif dan Batas Pengujiannya di PTUN

Diskresi administratif menjadi isu sentral dalam pembahasan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa banyak keputusan pemerintah daerah yang dipersoalkan masyarakat didasarkan pada alasan diskresi. Secara teoritis, diskresi merupakan ruang kebebasan pejabat pemerintahan untuk bertindak dalam kondisi tertentu (Hadjon, 2011). Namun, diskresi tidak bersifat absolut dan tetap harus tunduk pada AUPB serta prinsip akuntabilitas.

Dalam praktik PTUN, pengujian diskresi masih menghadapi dilema antara non-intervention principle dan kebutuhan perlindungan hukum masyarakat. Pengadilan cenderung berhati-hati dalam menilai substansi diskresi, sehingga pengujian lebih sering dibatasi pada aspek prosedural dan penyalahgunaan wewenang yang bersifat nyata. Kondisi ini menunjukkan adanya keterbatasan fungsi PTUN dalam mengontrol penggunaan diskresi di tingkat pemerintah daerah.

5. Analisis Dogmatik: Kesenjangan antara Legalitas dan Keadilan Substantif

Secara dogmatik, hasil penelitian mengonfirmasi adanya **kesenjangan antara** perlindungan hukum normatif dan realisasi keadilan substantif bagi masyarakat. Sistem upaya hukum administrasi dan PTUN telah menyediakan instrumen pengujian keputusan administrasi, namun efektivitasnya masih dibatasi oleh pendekatan formalistik dan keterbatasan akses masyarakat (Ridwan HR, 2018).

Dalam perspektif hukum administrasi modern, kondisi ini menuntut pergeseran paradigma dari administrative justice yang berbasis legalitas semata menuju perlindungan hukum berbasis hak warga negara (citizen-centered administrative justice). Dengan demikian, PTUN tidak hanya diposisikan sebagai forum pembatalan keputusan, tetapi juga sebagai mekanisme koreksi substantif terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

6. Implikasi Teoretis dan Praktis

Secara teoretis, penelitian ini memperkuat argumen bahwa pengembangan hukum administrasi Indonesia memerlukan **reorientasi fungsi PTUN** sebagai instrumen kontrol kekuasaan administratif yang lebih progresif. Secara praktis, temuan ini mengindikasikan perlunya penyempurnaan regulasi dan praktik peradilan agar upaya hukum benar-benar mampu melindungi masyarakat dari keputusan administrasi pemerintah daerah yang merugikan.

Keputusan Administrasi Pemerintah Daerah dalam Perspektif Negara Hukum

Dalam negara hukum, setiap tindakan dan keputusan administrasi pemerintah harus tunduk pada prinsip legalitas dan dapat diuji melalui mekanisme hukum yang tersedia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan administrasi pemerintah daerah di Sumatera Utara secara konseptual telah memenuhi karakteristik **beschikking** sebagaimana dirumuskan dalam doktrin hukum administrasi klasik, yakni bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi warga negara (Indroharto, 2000).

Namun demikian, dalam praktik pemerintahan daerah, prinsip negara hukum belum sepenuhnya terinternalisasi dalam proses pengambilan keputusan administrasi. Banyak keputusan diterbitkan dengan orientasi pada efektivitas kebijakan atau kepentingan pembangunan, tanpa disertai pertimbangan hukum yang memadai. Hal ini sejalan dengan kritik Hadjon (2011) yang menyatakan bahwa kecenderungan **instrumentalisasi hukum administrasi** sering kali menempatkan hukum sebagai alat legitimasi kebijakan, bukan sebagai instrumen perlindungan hak warga negara.

Problematika Penentuan Objek Sengketa PTUN

Salah satu temuan penting dalam penelitian ini adalah munculnya persoalan konseptual dalam menentukan apakah suatu keputusan atau tindakan pemerintah daerah dapat dikualifikasikan sebagai objek sengketa PTUN. Pemerintah daerah kerap menggunakan istilah kebijakan, rekomendasi, atau tindakan faktual untuk menghindari konsekuensi hukum dari keputusan administratif yang sesungguhnya bersifat mengikat dan merugikan masyarakat.

Dalam doktrin hukum administrasi, praktik tersebut berpotensi melemahkan akses keadilan administratif, karena PTUN secara normatif hanya berwenang mengadili sengketa atas keputusan tata usaha negara (Indroharto, 2000). Utrecht (2014) menegaskan bahwa penyempitan makna objek sengketa secara formalistik berimplikasi pada terbatasnya perlindungan hukum, terutama bagi masyarakat yang terdampak kebijakan administratif secara langsung namun tidak memiliki "objek gugatan" yang jelas.

Upaya Administratif: Antara Desain Normatif dan Realitas Implementasi

Upaya administratif merupakan bagian integral dari sistem perlindungan hukum administrasi. Secara normatif, keberatan dan banding administratif dimaksudkan sebagai mekanisme koreksi internal pemerintahan yang cepat dan efisien (Ridwan HR, 2018). Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam praktik pemerintahan daerah, upaya administratif belum berkembang sebagai instrumen perlindungan hukum yang efektif.

Hal ini dapat dijelaskan melalui struktur birokrasi yang hierarkis, di mana pejabat pemeriksa keberatan masih berada dalam satu rantai komando dengan pejabat penerbit keputusan. Hadjon (2015) menyebut kondisi ini sebagai **structural bias**, yang menyebabkan upaya administratif kehilangan independensi dan daya korektifnya. Akibatnya, masyarakat memandang upaya administratif sebagai prosedur formal belaka, bukan sebagai sarana substantif untuk memperoleh keadilan.

PTUN dan Paradigma Pengujian Legalitas Keputusan Administrasi

Dalam kondisi lemahnya upaya administratif, PTUN menjadi forum utama bagi masyarakat untuk menuntut perlindungan hukum. Fungsi utama PTUN adalah menguji legalitas keputusan administrasi, mencakup kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan (Indroharto, 2000). Dari sudut pandang dogmatik, fungsi ini menegaskan posisi PTUN sebagai penjaga supremasi hukum dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara.

Namun, pembahasan lebih lanjut menunjukkan bahwa praktik peradilan administrasi di Indonesia masih didominasi oleh paradigma legalitas formal. Pengadilan sering kali menitikberatkan pada aspek prosedural, seperti tenggang waktu gugatan atau kelengkapan administratif, dibandingkan dengan dampak substantif keputusan terhadap hak masyarakat. Ridwan HR (2018) mengkritik pendekatan ini karena berpotensi mengabaikan tujuan utama hukum administrasi, yakni perlindungan warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang.

Diskresi Administratif dan Keterbatasan Kontrol Yudisial

Diskresi merupakan konsep kunci dalam hukum administrasi modern. Diskresi diperlukan agar pemerintah daerah mampu bertindak fleksibel dalam situasi konkret yang tidak sepenuhnya diatur oleh peraturan perundang-undangan. Namun, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penggunaan diskresi oleh pemerintah daerah sering kali menimbulkan konflik hukum karena tidak disertai dengan justifikasi yang transparan dan akuntabel.

Dalam praktik PTUN, pengujian terhadap diskresi masih bersifat terbatas. Pengadilan cenderung enggan masuk ke wilayah kebijakan (beleid) dan hanya menguji apakah diskresi digunakan secara nyata melampaui kewenangan atau bertentangan dengan AUPB (Hadjon, 2011). Kondisi ini mencerminkan dilema klasik antara prinsip judicial restraint dan kebutuhan perlindungan hak masyarakat. Akibatnya, kontrol yudisial terhadap diskresi belum sepenuhnya mampu mencegah kerugian masyarakat akibat keputusan administratif pemerintah daerah.

Keadilan Substantif dan Keterbatasan Perlindungan Hukum

Dari perspektif hukum administrasi berbasis keadilan, temuan penelitian ini menunjukkan adanya jurang antara keadilan normatif dan keadilan substantif. Meskipun masyarakat secara formal memiliki akses ke PTUN, perlindungan hukum yang diperoleh belum selalu sebanding dengan kerugian yang dialami. Utrecht (2014) menegaskan bahwa keadilan administratif tidak boleh berhenti pada kepatuhan prosedural, tetapi harus menjamin pemulihan hak warga negara secara nyata.

Dalam konteks ini, PTUN masih menghadapi tantangan untuk bertransformasi dari lembaga yang semata-mata membatalkan keputusan administrasi menjadi instrumen koreksi substantif terhadap praktik pemerintahan. Tanpa perubahan paradigma tersebut, upaya hukum akan terus dipersepsikan sebagai mekanisme elitis yang sulit diakses oleh masyarakat luas.

Reorientasi Perlindungan Hukum Administrasi di Tingkat Daerah

Pembahasan ini menegaskan perlunya reorientasi sistem perlindungan hukum administrasi menuju pendekatan citizen-centered administrative justice. Pendekatan ini menempatkan masyarakat sebagai subjek utama hukum administrasi, bukan sekadar objek kebijakan. Dalam kerangka tersebut, PTUN tidak hanya berfungsi sebagai forum litigasi, tetapi juga sebagai sarana pembelajaran institusional bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas pengambilan keputusan.

Secara normatif, penguatan peran AUPB, perluasan makna objek sengketa, serta peningkatan keberanian hakim administrasi dalam menilai substansi diskresi menjadi prasyarat penting untuk mewujudkan perlindungan hukum yang efektif dan berkeadilan (Ridwan HR, 2018; Hadjon, 2015).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian, dapat disimpulkan bahwa upaya hukum terhadap keputusan administrasi pemerintah yang merugikan masyarakat di Sumatera Utara secara normatif telah tersedia melalui mekanisme upaya administratif dan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun, efektivitas mekanisme tersebut dalam memberikan perlindungan hukum yang adil dan substantif masih belum optimal. Kesenjangan antara desain normatif hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi faktor utama yang melemahkan fungsi upaya hukum sebagai instrumen kontrol kekuasaan administratif.

Penelitian ini menemukan bahwa banyak keputusan administrasi pemerintah daerah yang secara faktual merugikan masyarakat sulit diuji secara yudisial karena persoalan kualifikasi objek sengketa, pendekatan legal-formalistik dalam praktik PTUN, serta terbatasnya pengujian substansi diskresi administratif. Upaya administratif, yang seharusnya berfungsi sebagai sarana koreksi internal yang cepat dan efektif, dalam praktik cenderung bersifat formal dan kurang independen karena masih berada dalam struktur birokrasi yang sama dengan pejabat penerbit keputusan.

Selain itu, orientasi perlindungan hukum administrasi masih lebih menekankan pada kepastian hukum prosedural dibandingkan pemulihan hak masyarakat secara substantif. Kondisi ini menunjukkan bahwa peran PTUN sebagai penjaga legalitas belum sepenuhnya berkembang menjadi instrumen keadilan administratif yang responsif terhadap kepentingan dan kerugian nyata yang dialami warga negara. Dengan demikian, sistem upaya hukum administrasi belum sepenuhnya mencerminkan paradigma hukum administrasi modern yang berorientasi pada perlindungan warga negara (citizen-centered administrative law).

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah kebijakan sebagai berikut:

1. Penguatan Upaya Administratif yang Independen dan Efektif
   Pemerintah daerah perlu membangun mekanisme keberatan dan banding administratif yang lebih independen, transparan, dan akuntabel, termasuk dengan menetapkan prosedur baku dan batas waktu yang jelas serta melibatkan unit atau pejabat penilai yang tidak berada dalam garis hierarkis langsung dengan pejabat penerbit keputusan.
2. Perluasan dan Penegasan Objek Sengketa Administrasi

Pembuat kebijakan perlu mendorong penafsiran yang lebih progresif terhadap objek sengketa PTUN, termasuk keputusan administratif yang berbentuk tindakan faktual atau kebijakan konkret yang menimbulkan akibat hukum nyata bagi masyarakat, guna memperluas akses keadilan administratif.

3. Penguatan Peran PTUN dalam Mewujudkan Keadilan Substantif
   Perlu dilakukan penguatan kapasitas dan paradigma peradilan administrasi agar PTUN tidak hanya berfokus pada legalitas formal, tetapi juga mempertimbangkan dampak substantif keputusan administrasi terhadap hak-hak masyarakat, terutama kelompok rentan.
4. Pengendalian dan Akuntabilitas Diskresi Administratif
   Pemerintah daerah perlu menyusun pedoman penggunaan diskresi yang berbasis asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), disertai kewajiban argumentasi hukum yang jelas, sehingga diskresi tidak digunakan sebagai alat pembenaran kebijakan yang merugikan masyarakat.
5. Peningkatan Literasi Hukum dan Akses Bantuan Hukum Administrasi
   Negara dan pemerintah daerah perlu meningkatkan literasi hukum masyarakat melalui sosialisasi hak-hak administratif serta memperluas akses terhadap bantuan hukum administrasi, agar masyarakat mampu menggunakan mekanisme upaya hukum secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

1. Asshiddiqie, J. (2012). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
2. Attamimi, A. H. S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.
3. Basah, S. (2011). *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
4. Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
5. Hadjon, P. M. (2011). *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
6. Hadjon, P. M., et al. (2015). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
7. Indroharto. (2000). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
8. Kelsen, H. (2006). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media.
9. Lotulung, P. E. (2013). *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
10. Marbun, S. F. (2014). *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
11. Marbun, S. F., & Mahfud MD. (2009). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
12. Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
13. Muchsan. (2010). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
14. Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
15. Satjipto Rahardjo. (2009). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
16. Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
17. Sunggono, B. (2012). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
18. Syafrudin, A. (2010). *Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
19. Utrecht, E. (2014). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
20. Wignarsoebroto, S. (2013). *Hukum dalam Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan (sebagai rujukan ilmiah)

21. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
22. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU PTUN.
23. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU PTUN.
24. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
25. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Artikel Jurnal & Referensi Pendukung

26. Hadjon, P. M. (2015). Administrative justice in Indonesia. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 2(1), 1–15.

27. Ridwan HR. (2019). Diskresi dan pengujiannya dalam hukum administrasi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 235–252.
28. Marbun, S. F. (2016). Upaya administratif sebagai perlindungan hukum warga negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 46(3), 389–405.
29. Lotulung, P. E. (2014). Peran hakim PTUN dalam mewujudkan keadilan substantif. *Jurnal Yudisial*, 7(1), 1–18.
30. Asshiddiqie, J. (2016). Negara hukum dan perlindungan hak warga negara. *Jurnal Konstitusi*, 13(4), 721–739.