



Menguatkan Perlindungan Masyarakat terhadap Keputusan Administratif Pemerintah yang Merugikan

Fransiscus Xaverius Hastowo Broto Laksito¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, Indonesia

Korespondensi: hastowobroto@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:

Received Sept 1th, 2026

Revised Sept 22th, 2026

Accepted Sept 30th, 2026

Keyword:

Perlindungan hukum; Keputusan pemerintah; Hukum administrasi; Upaya administratif; PTUN; Pemulihan hak.

ABSTRAK

Penelitian ini telah menganalisis konstruksi perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan oleh keputusan pemerintah dalam sistem hukum administrasi Indonesia. Permasalahan berangkat dari sifat sepihak keputusan administratif yang dapat langsung memengaruhi kedudukan hukum masyarakat, sementara mekanisme perlindungan masih tersebar antara standar pembentukan keputusan, upaya administratif, dan kontrol peradilan. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, serta peraturan Mahkamah Agung yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan yang efektif perlu dibangun sebagai satu rangkaian tiga lapis: perlindungan preventif melalui legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, koreksi internal melalui keberatan dan banding administratif, serta perlindungan represif melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Kelemahan utama bukan ketiadaan instrumen, melainkan fragmentasi norma, ketidakjelasan akses, dan efektivitas pelaksanaan putusan. Artikel ini menawarkan model integratif agar perlindungan hukum tidak hanya berorientasi pada pembatalan keputusan, tetapi juga pada pencegahan kerugian dan pemulihan hak masyarakat.



© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

PENDAHULUAN

Keputusan pemerintah merupakan salah satu instrumen paling konkret yang mempertemukan kekuasaan publik dengan kehidupan sehari-hari masyarakat. Melalui keputusan administratif, pemerintah menetapkan izin, mencabut hak administratif, menetapkan status hukum, menentukan penerima manfaat, mengatur kepegawaian, menetapkan sanksi, serta memutus berbagai urusan yang dapat menimbulkan akibat hukum secara langsung bagi orang atau badan hukum perdata. Karena keputusan tersebut lahir dari kewenangan publik dan pada umumnya bersifat sepihak, hubungan antara pemerintah dan masyarakat tidak berada pada posisi yang sepenuhnya seimbang. Di satu sisi pemerintah memerlukan ruang bertindak agar administrasi dapat berjalan efektif, di sisi lain setiap penggunaan kewenangan harus dibatasi oleh hukum agar tidak berubah menjadi tindakan sewenang-wenang. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, menempatkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai dasar penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Kerangka tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum masyarakat seharusnya dimulai sejak proses pembentukan keputusan, bukan baru ketika sengketa telah muncul.

Perkembangan hukum administrasi setelah berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas pemahaman mengenai keputusan dan tindakan pemerintahan serta memperluas ruang kontrol yudisial terhadap administrasi. Arifonang, Trilestari, dan Gedeona (2025) menunjukkan bahwa konsepsi keputusan administratif setelah berlakunya Undang-Undang

Administrasi Pemerintahan menjadi lebih luas dibandingkan konstruksi tradisional dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Wairocana et al. (2019) juga menilai bahwa perluasan makna keputusan berimplikasi pada perluasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan kesempatan yang lebih besar bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan sengketa. Perkembangan tersebut secara normatif memperkuat akses masyarakat terhadap perlindungan hukum. Namun, perluasan objek dan kompetensi peradilan tidak otomatis menyelesaikan persoalan perlindungan. Ketika pengertian keputusan, prosedur keberatan, tenggang waktu, dan jalur peradilan diatur dalam beberapa instrumen yang berbeda, masyarakat justru dapat menghadapi kesulitan menentukan mekanisme yang paling tepat untuk memulihkan haknya (Wuisang & Nugraha, 2023; Kartabrata et al., 2025).

Literatur sebelumnya banyak menempatkan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pusat perlindungan hukum terhadap keputusan pemerintah. Penelitian Kau (2025) menekankan fungsi PTUN sebagai pengawas agar tindakan administratif tetap berada dalam batas hukum dan tidak merugikan hak masyarakat. Penelitian Sudiarawan, Wairocana, dan Hermanto (2020) juga menunjukkan bahwa perluasan kompetensi absolut PTUN setelah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga melahirkan hambatan konseptual dan praktis bagi penegak hukum. Di sisi lain, penelitian Safitri dan Sa'adah (2021) menempatkan upaya administratif sebagai tahapan penting sebelum gugatan ke PTUN, sedangkan penelitian Noor, Afkar, dan Glaser (2021) menunjukkan bahwa perlindungan yudisial belum sepenuhnya efektif apabila putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dijalankan oleh pejabat pemerintahan. Rangkaian penelitian tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan masyarakat tidak dapat dinilai hanya dari ada atau tidaknya hak menggugat, melainkan dari keseluruhan jalur perlindungan mulai dari pembentukan keputusan sampai dengan pelaksanaan putusan.

Masalah penting lainnya adalah kecenderungan memahami perlindungan hukum semata-mata sebagai mekanisme represif. Pendekatan demikian menempatkan masyarakat sebagai pihak yang baru memperoleh perlindungan setelah kerugian terjadi. Padahal, hukum administrasi juga menyediakan fungsi preventif melalui pembatasan wewenang, prosedur, substansi, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), keterbukaan, kecermatan, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Penelitian Putra pun (2020) menegaskan bahwa keabsahan keputusan atau tindakan pemerintahan berhubungan dengan doktrin kebatalan dan konsekuensi hukum yang timbul ketika suatu keputusan dinilai tidak sah. Dengan demikian, kualitas pembentukan keputusan sebenarnya merupakan lapis perlindungan pertama. Apabila pejabat pemerintahan mematuhi syarat kewenangan, prosedur, dan substansi serta AUPB, potensi sengketa dan kerugian masyarakat dapat ditekan sebelum berkembang menjadi konflik administratif.

Artikel ini berangkat dari keterbatasan kajian yang memisahkan perlindungan preventif, upaya administratif, dan kontrol yudisial sebagai pembahasan yang berdiri sendiri. Kebaharuan artikel terletak pada penyusunan ketiga mekanisme tersebut sebagai satu sistem perlindungan hukum berlapis. Model ini memandang bahwa perlindungan masyarakat terhadap keputusan pemerintah harus bergerak secara berurutan yakni pertama, mencegah lahirnya keputusan yang cacat; kedua, menyediakan koreksi cepat di lingkungan pemerintahan; dan ketiga, menjamin kontrol independen oleh peradilan beserta efektivitas pelaksanaan putusannya. Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis dasar dan bentuk perlindungan hukum masyarakat terhadap keputusan pemerintah serta merumuskan penguatan mekanisme perlindungan agar lebih sederhana, konsisten, dan berorientasi pada pemulihan hak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan norma hukum sebagai objek utama analisis. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah hubungan antara Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep perlindungan hukum, keabsahan keputusan administratif, AUPB, upaya administratif, kontrol yudisial, dan kepastian hukum.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan regulasi peradilan yang berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintahan. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal ilmiah terutama yang diterbitkan dalam sepuluh tahun terakhir dan membahas perkembangan konsep keputusan administratif, perluasan kompetensi PTUN, upaya administratif, serta efektivitas putusan peradilan administrasi. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif-preskriptif dengan penafsiran sistematis dan teleologis. Analisis dilakukan dengan memetakan setiap instrumen perlindungan berdasarkan fungsi pencegahan, koreksi internal, dan kontrol yudisial, lalu menilai hubungan antarlapis tersebut dari perspektif kepastian hukum dan efektivitas perlindungan masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konstruksi Perlindungan Hukum Masyarakat terhadap Keputusan Pemerintah

Dalam hukum administrasi, keputusan pemerintah bukan hanya dokumen birokrasi, melainkan tindakan hukum publik yang dapat mengubah atau menentukan posisi hukum seseorang. Keputusan pemberian atau pencabutan izin, penetapan status, pengangkatan atau pemberhentian, penetapan sanksi administratif, dan keputusan lain yang konkret dapat menciptakan hak, kewajiban, pembatasan, atau kerugian. Karena akibat hukumnya dapat timbul secara langsung, kualitas legalitas keputusan menjadi titik awal perlindungan masyarakat. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menghendaki agar keputusan dan tindakan pejabat didasarkan pada kewenangan yang sah, peraturan perundang-undangan, dan AUPB. Konsekuensinya, keputusan yang lahir dari pejabat yang tidak berwenang, melalui prosedur yang cacat, atau dengan substansi yang bertentangan dengan hukum tidak dapat diperlakukan sebagai produk administrasi yang kebal dari pengujian.

Perluasan konsep keputusan administratif setelah 2014 mempertegas bahwa perlindungan tidak boleh terjebak pada definisi formal yang terlalu sempit. Penelitian Arironang et al. (2025) memperlihatkan adanya dualisme antara konsep keputusan dalam Undang-Undang PTUN yang cenderung restriktif dan konsep yang lebih luas dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Penelitian milik Wuisang dan Nugraha (2023) menilai perluasan tersebut belum sepenuhnya bebas dari ketidakjelasan konseptual. Sementara itu, penelitian Sudiarawan et al. (2022) menunjukkan bahwa perkembangan hukum administrasi juga membuka diskursus mengenai bentuk gugatan dan perluasan objek sengketa. Bagi masyarakat, perdebatan tersebut memiliki konsekuensi praktis, yaitu perlindungan hukum akan lemah apabila masyarakat tidak dapat dengan mudah mengetahui apakah tindakan pemerintah yang merugikan termasuk objek yang dapat dikoreksi secara administratif atau diuji oleh pengadilan. Temuan mengenai pentingnya perlindungan yang tidak berhenti pada pengakuan normatif juga terlihat dalam kajian Laksito (2023), yang menunjukkan bahwa hak konstitusional masyarakat dapat tetap mengalami hambatan dalam praktik pelayanan administratif ketika kebijakan pemerintah tidak sepenuhnya menerjemahkan jaminan hukum ke dalam tindakan konkret. Kajian tersebut relevan untuk menegaskan bahwa perlindungan terhadap keputusan pemerintah harus dinilai dari dampaknya terhadap masyarakat, bukan hanya dari keberadaan dasar hukum formal.

Keputusan pemerintah juga memiliki daya laku yang kuat karena pada prinsipnya keputusan administratif dianggap berlaku dan dapat dilaksanakan sepanjang belum dibatalkan atau dinyatakan tidak sah melalui mekanisme yang tersedia. Posisi ini diperlukan untuk menjaga efektivitas pemerintahan, tetapi pada saat yang sama menciptakan risiko ketidakseimbangan. Masyarakat dapat menanggung akibat suatu keputusan sebelum proses koreksi selesai. Oleh sebab itu, perlindungan hukum tidak cukup jika hanya menyediakan gugatan setelah keputusan berlaku. Sistem yang baik harus meminimalkan risiko keputusan cacat sejak awal dan menyediakan mekanisme koreksi yang cepat ketika kesalahan ditemukan.

Penelitian Putra (2020) membedakan konsekuensi keputusan yang dibatalkan dengan keputusan yang dinyatakan tidak sah dan menunjukkan pentingnya doktrin kebatalan dalam hukum administrasi. Temuan tersebut menegaskan bahwa status hukum keputusan dan akibatnya terhadap masyarakat harus dirumuskan dengan jelas. Ketika koreksi administratif atau putusan pengadilan telah menyatakan adanya cacat hukum, perlindungan masyarakat tidak berhenti pada deklarasi formal, tetapi harus diikuti dengan pemulihan akibat hukum. Dengan demikian, hubungan antara legalitas keputusan dan perlindungan masyarakat bersifat langsung: semakin jelas standar keabsahan dan akibat pelanggaran, semakin kuat posisi masyarakat dalam menghadapi penggunaan kewenangan pemerintah.

Lapis pertama perlindungan hukum berada pada tahap sebelum dan ketika keputusan dibuat. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menempatkan AUPB sebagai standar yang mengikat penggunaan kewenangan. Prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, larangan menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik memberikan ukuran substantif untuk menilai apakah keputusan dibuat secara patut. Fungsi AUPB tidak hanya muncul ketika hakim menguji keputusan, tetapi seharusnya bekerja sebagai pedoman internal bagi pejabat sejak proses pengumpulan fakta, penilaian dasar hukum, sampai dengan perumusan keputusan. Dalam konteks ini, pencegahan merupakan bentuk perlindungan yang paling efisien karena menghindari dampak dari berbagai aspek yang ditimbulkan seperti sosial, ekonomi, dan hukum akibat sengketa.

Asas kecermatan, misalnya, menuntut pejabat memastikan fakta yang menjadi dasar keputusan telah diperiksa secara memadai. Asas keterbukaan mendorong tersedianya informasi yang cukup mengenai dasar dan alasan keputusan. Asas kepastian hukum menuntut konsistensi antara dasar kewenangan, prosedur, dan hasil keputusan. Standar-standar tersebut penting karena sebagian kerugian masyarakat tidak selalu bersumber dari niat buruk pejabat, tetapi dapat muncul dari keputusan yang tergesa-gesa, data yang tidak lengkap, prosedur yang tidak transparan, atau interpretasi kewenangan yang keliru. Ketika standar pembentukan keputusan diterapkan secara disiplin, perlindungan masyarakat tidak perlu selalu bergantung pada kemampuan mereka mengajukan keberatan atau gugatan. Dalam konteks pengambilan keputusan lingkungan, artikel Laksito, Bawono, dan Ikrimah (2024) memperlihatkan bahwa penyempitan partisipasi masyarakat dalam proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) dapat mengurangi ruang publik untuk memengaruhi keputusan yang berdampak langsung terhadap lingkungan dan kepentingannya. Temuan tersebut memperkuat argumentasi bahwa partisipasi, keterbukaan, dan akses terhadap informasi merupakan bagian penting dari perlindungan preventif sebelum keputusan administratif menimbulkan kerugian.

Perlindungan preventif juga relevan terhadap keputusan diskresi. Diskresi dibutuhkan ketika peraturan tidak lengkap, tidak jelas, atau terjadi stagnasi pemerintahan, tetapi ruang fleksibilitas tidak boleh dipahami sebagai kebebasan tanpa batas. Penelitian Mokodompis dan Rumokoy (2026) menekankan bahwa penggunaan diskresi harus memenuhi syarat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan tetap tunduk pada AUPB. Artinya, keputusan diskresioner tetap harus dapat dijelaskan tujuan, dasar kebutuhan, proporsionalitas, dan keterkaitannya dengan kepentingan umum. Dalam perspektif perlindungan hukum, kewajiban memberikan alasan yang rasional dan dapat diuji sangat penting karena memungkinkan masyarakat memahami mengapa suatu keputusan merugikan kepentingannya dan menentukan langkah koreksi yang tepat.

Pada titik ini, perlindungan preventif perlu dipahami sebagai kombinasi antara legalitas formal dan kualitas administrasi. Hanya memeriksa ada atau tidaknya dasar kewenangan belum cukup. Keputusan dapat saja diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, tetapi tetap bermasalah apabila prosesnya tidak cermat, tidak transparan, atau bertentangan dengan tujuan pemberian kewenangan. Karena itu, legalitas modern dalam administrasi pemerintahan harus dibaca bersama AUPB. Pendekatan ini juga memperkuat fungsi pengawasan internal pemerintahan, karena koreksi dapat dilakukan sebelum sengketa berkembang menjadi perkara di PTUN.

Lapis kedua perlindungan adalah upaya administratif. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyediakan mekanisme keberatan dan banding administratif bagi masyarakat yang dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan pemerintahan. Secara konseptual, mekanisme ini memiliki dua fungsi. Pertama, memberikan kesempatan kepada badan atau pejabat pemerintahan untuk mengoreksi kesalahannya sendiri tanpa proses peradilan yang relatif lebih formal. Kedua, memberikan penyelesaian yang lebih cepat dan dekat dengan substansi kebijakan karena pemeriksaan dilakukan di lingkungan administrasi yang memahami konteks keputusan. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 kemudian memperkuat posisi upaya administratif dalam penyelesaian sengketa administrasi sebelum perkara dibawa ke PTUN.

Penelitian Safitri dan Sa'adah (2021) menunjukkan bahwa upaya administratif telah menjadi bagian penting dalam arsitektur penyelesaian sengketa tata usaha negara. Kemudian penelitian Turam et al. (2024) juga menempatkannya sebagai prasyarat gugatan dalam kondisi yang ditentukan oleh kerangka hukum yang berlaku. Namun, fungsi perlindungan upaya administratif akan berkurang apabila mekanisme tersebut hanya diperlakukan sebagai formalitas untuk memperoleh akses ke pengadilan. Agar efektif, keberatan dan banding administratif harus benar-benar menjadi proses peninjauan ulang

yang independen secara fungsional, mempertimbangkan bukti dan argumentasi masyarakat, serta menghasilkan alasan keputusan yang jelas.

Penelitian milik Masbait, Salmon, dan Pattipawae (2025) menunjukkan masih adanya persoalan mengenai kekuatan hukum dan konsistensi pengaturan upaya administratif. Lalu penelitian Desiana, Abdussamad, dan Rahim (2026) juga mencatat disharmoni antara Undang-Undang PTUN, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 yang dapat memunculkan ketidakpastian mengenai sifat wajib, finalitas, dan konsekuensi prosedural upaya administratif. Temuan tersebut penting karena mekanisme koreksi internal seharusnya menyederhanakan perlindungan, bukan menambah lapisan prosedural yang membingungkan. Dari perspektif masyarakat, pertanyaan yang paling mendasar bukan sekadar apakah upaya administratif tersedia, melainkan ke mana keberatan diajukan, berapa lama diputus, apakah pelaksanaan keputusan dapat ditunda, dan apa akibat hukum jika badan pemerintah tidak memberikan respons yang memadai.

Setiap keputusan yang berpotensi merugikan seharusnya memuat informasi mengenai dasar hukum, alasan pokok, serta mekanisme keberatan atau banding yang tersedia. Informasi tersebut akan mengurangi asimetri pengetahuan antara pemerintah dan masyarakat. Selain itu, pejabat yang memeriksa keberatan perlu memiliki jarak yang cukup dari pembuat keputusan awal agar mekanisme koreksi tidak berubah menjadi pembenaran administratif. Upaya administratif yang kredibel akan menekan jumlah sengketa yang masuk ke pengadilan sekaligus mempercepat pemulihan hak masyarakat.

2. Penguatan Perlindungan Hukum melalui Kontrol Yudisial dan Pemulihan Hak

Lapis ketiga perlindungan adalah kontrol yudisial oleh PTUN. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 membentuk peradilan administrasi sebagai mekanisme pengujian tindakan pemerintahan. Setelah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kompetensi peradilan berkembang tidak hanya berkaitan dengan konstruksi klasik keputusan tata usaha negara, tetapi juga bersentuhan dengan tindakan pemerintahan yang lebih luas. PERMA Nomor 2 Tahun 2019 mempertegas kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa tindakan pemerintahan dan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Perkembangan ini memperluas pintu perlindungan bagi masyarakat yang dirugikan oleh penggunaan kewenangan publik.

Pada tingkat konseptual, kontrol yudisial memberikan dua bentuk perlindungan sekaligus. Pertama, perlindungan individual melalui pembatalan atau koreksi keputusan yang merugikan penggugat. Kedua, perlindungan sistemik karena putusan pengadilan membentuk standar kepatuhan bagi badan atau pejabat pemerintahan. Dengan kata lain, PTUN bukan hanya forum penyelesaian sengketa antara dua pihak, tetapi juga instrumen akuntabilitas administrasi. Ketika pengadilan menyatakan suatu keputusan melanggar peraturan atau AUPB, pesan normatifnya seharusnya memengaruhi praktik administrasi pada kasus-kasus berikutnya. Gagasan mengenai pentingnya mekanisme peradilan yang mampu memberikan keadilan substantif juga dikemukakan oleh penelitian milik Laksito dan Bawono (2024) dalam konteks sengketa lingkungan. Meskipun objek kajiannya berbeda, temuan tersebut menegaskan bahwa efektivitas forum peradilan tidak cukup diukur dari tersedianya akses formal, tetapi juga dari kemampuan institusi peradilan memahami karakter sengketa dan memberikan pemulihan yang benar-benar relevan bagi pihak yang dirugikan.

Kendala utama muncul ketika kemenangan di pengadilan tidak segera menghasilkan pemulihan nyata. Penelitian milik Noor et al. (2021) menunjukkan problem ketidakpatuhan pejabat terhadap putusan PTUN dan menekankan perlunya konsekuensi administratif terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan berkekuatan hukum tetap. Persoalan eksekusi menunjukkan adanya jarak antara perlindungan hukum formal dan perlindungan substantif. Bagi masyarakat, putusan yang menyatakan keputusan pemerintah tidak sah memiliki nilai terbatas apabila status hukum, hak, atau kepentingannya tidak dipulihkan. Ukuran efektivitas perlindungan bukan hanya jumlah putusan yang memenangkan masyarakat, tetapi juga tingkat kepatuhan pemerintah dalam melaksanakan putusan tersebut.

Persoalan lain adalah akses prosedural. Melalui penelitian Kartabrata et al. (2025), menunjukkan bahwa ketidakharmonisan pengaturan tenggang waktu gugatan yang dapat memengaruhi kepastian hukum, terutama bagi pihak ketiga yang terdampak oleh keputusan administratif. Penelitian Asimah dan Erliyana (2025) juga menunjukkan bahwa perluasan perlindungan terhadap tindakan aktif maupun pasif pemerintah masih menyisakan masalah mengenai tenggang waktu, upaya administratif, dan

konstruksi tindakan yang dapat digugat. Kondisi tersebut menegaskan bahwa perluasan kompetensi PTUN harus diikuti dengan aturan prosedural yang mudah dipahami.

Kontrol yudisial juga harus mempertahankan keseimbangan antara perlindungan hak dan efektivitas pemerintahan. Pengadilan tidak menggantikan diskresi administratif dengan preferensi kebijakan hakim, melainkan menilai apakah kewenangan digunakan secara sah, rasional, proporsional, dan sesuai AUPB. Di sinilah perbedaan antara kontrol legalitas dan pengambilalihan fungsi administrasi harus dijaga. Ketika batas tersebut jelas, PTUN dapat memberikan perlindungan kuat tanpa menghambat ruang kebijakan yang secara sah dimiliki pemerintah.

Meskipun instrumen perlindungan telah tersedia, akses masyarakat terhadapnya tidak selalu sederhana. Dalam sengketa administrasi terdapat jarak informasi antara masyarakat dan badan pemerintahan. Pejabat memahami struktur organisasi, dasar kewenangan, serta prosedur internal, sedangkan masyarakat sering hanya menerima produk akhir berupa surat keputusan. Ketimpangan informasi tersebut dapat membuat masyarakat tidak mengetahui apakah keputusan masih dapat dimintakan koreksi, kepada siapa keberatan harus diajukan, atau kapan tenggang waktu untuk mencari perlindungan yudisial mulai dihitung. Penelitian Kartabrata et al. (2025) memperlihatkan bahwa perbedaan pengaturan tenggang waktu bahkan dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pihak ketiga yang terdampak keputusan. Jika sistem perlindungan mengandaikan masyarakat telah memahami seluruh konstruksi hukum administrasi, maka secara formal hak memang tersedia tetapi secara substantif akses terhadap hak tersebut menjadi terbatas.

Hambatan lain adalah kecenderungan prosedur administratif menempatkan beban pembuktian praktis pada masyarakat. Masyarakat yang dirugikan sering harus menunjukkan adanya kesalahan keputusan, sementara dokumen, data, dan proses pengambilan keputusan berada dalam penguasaan badan pemerintah. Asas keterbukaan seharusnya tidak dibatasi pada publikasi kebijakan umum, tetapi juga diterjemahkan dalam akses terhadap alasan dan dokumen yang menjadi dasar keputusan sepanjang tidak dikecualikan oleh hukum. Transparansi tersebut bukan semata aspek pelayanan publik, melainkan merupakan prasyarat bagi keberatan yang efektif. Tanpa mengetahui dasar faktual dan normatif suatu keputusan, masyarakat sulit menyusun argumentasi bahwa pejabat telah keliru menerapkan hukum atau mengabaikan fakta yang relevan.

Efektivitas perlindungan juga dipengaruhi oleh biaya dan waktu. Upaya administratif dirancang sebagai mekanisme yang lebih sederhana daripada litigasi, tetapi manfaat tersebut hilang apabila jawaban diberikan secara lambat, tidak substantif, atau sekadar mempertahankan keputusan awal. Begitu pula proses peradilan dapat kehilangan nilai pemulihannya jika sengketa selesai setelah kerugian utama tidak lagi dapat dipulihkan. Oleh karena itu, perlindungan hukum perlu menggunakan pendekatan yang sensitif terhadap waktu. Semakin besar potensi kerugian yang tidak dapat diperbaiki, semakin penting tersedianya mekanisme untuk mencegah atau menunda akibat keputusan sampai legalitasnya memperoleh penilaian yang memadai. Orientasi ini menempatkan prosedur bukan sebagai formalitas, melainkan sebagai alat untuk menjaga efektivitas hak.

Aspek pemulihan sering menjadi titik terlemah dalam perlindungan administratif. Putusan yang membatalkan keputusan pemerintah seharusnya menjadi pintu bagi pemulihan kedudukan hukum masyarakat, tetapi dalam praktiknya pelaksanaan putusan masih dapat menghadapi resistensi administratif. Penelitian Noor et al. (2021) menunjukkan pentingnya sanksi administratif terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan PTUN. Temuan tersebut menegaskan bahwa kewibawaan peradilan administrasi bergantung pada kepatuhan badan pemerintahan. Oleh sebab itu, mekanisme monitoring pelaksanaan putusan dan pertanggungjawaban atasan pejabat perlu ditempatkan sebagai bagian dari perlindungan hukum, bukan sebatas isu manajemen birokrasi.

Keseluruhan hambatan tersebut memperlihatkan bahwa penguatan perlindungan tidak selalu memerlukan penambahan jenis upaya hukum. Yang lebih mendesak adalah membuat instrumen yang sudah ada dapat dipahami dan digunakan secara efektif. Setiap keputusan yang menimbulkan beban atau mengurangi hak seharusnya memuat identitas pejabat, dasar kewenangan, alasan pokok, tanggal mulai berlaku, serta informasi mengenai keberatan atau banding administratif. Pada tingkat kelembagaan, pemerintah perlu membangun pencatatan elektronik atas keberatan dan tindak lanjutnya sehingga terdapat jejak akuntabilitas. Pada tingkat peradilan, harmonisasi norma prosedural perlu menjamin bahwa kesalahan teknis yang tidak proporsional tidak menutup akses masyarakat terhadap pemeriksaan substansi sengketa. Dengan pendekatan demikian, perlindungan hukum bergerak dari ketersediaan forum menuju akses yang nyata dan pemulihan yang efektif.

Penguatan perlindungan hukum perlu dimulai dengan mengubah cara pandang terhadap keputusan administratif. Keputusan tidak cukup dinilai sebagai hasil akhir dari proses birokrasi, tetapi sebagai produk hukum yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang terkena dampaknya. Karena itu, alasan keputusan memiliki posisi strategis. Alasan yang memadai memungkinkan masyarakat mengetahui fakta yang dipertimbangkan, dasar kewenangan yang digunakan, dan hubungan logis antara fakta dengan amar keputusan. Kewajiban memberikan alasan juga mendorong pejabat bekerja lebih cermat karena setiap kesimpulan administratif harus dapat dijelaskan. Dalam konteks ini, transparansi bukan sekadar keterbukaan informasi, melainkan instrumen pencegahan kesewenang-wenangan dan sarana agar masyarakat mampu menggunakan hak keberatan secara rasional.

Penguatan berikutnya berkaitan dengan desain prosedur yang berorientasi pada pengguna. Mekanisme perlindungan sering dirumuskan dari sudut pandang institusi, sehingga masyarakat harus memahami struktur kewenangan internal pemerintah untuk mengetahui ke mana keberatan diajukan. Model yang lebih berorientasi pada masyarakat seharusnya membebaskan kewajiban informasi pada penerbit keputusan. Setiap keputusan yang menimbulkan akibat negatif perlu mencantumkan secara jelas pejabat atau unit yang menerima keberatan, jangka waktu pengajuan, dokumen yang diperlukan, serta akibat apabila keberatan tidak diputus dalam batas waktu tertentu. Standardisasi ini akan memperkecil risiko hilangnya hak hanya karena kesalahan administratif yang seharusnya dapat dicegah.

Selain prosedur, kualitas koreksi internal perlu diperkuat. Keberatan seharusnya tidak diperiksa hanya dari segi apakah pejabat telah mengikuti aturan formal, tetapi juga apakah keputusan telah mempertimbangkan fakta yang relevan, kepentingan pihak yang terdampak, dan AUPB. Upaya administratif dapat berfungsi sebagai proses evaluasi substantif, bukan sekadar tahapan sebelum litigasi. Penelitian Safitri dan Sa'adah (2021) serta Masbait et al. (2025) menunjukkan pentingnya kejelasan kedudukan upaya administratif dalam sistem penyelesaian sengketa. Penguatan fungsi koreksi internal juga dapat mengurangi beban PTUN, karena sengketa yang bersumber dari kesalahan faktual atau prosedural sederhana dapat diselesaikan lebih cepat tanpa menunggu proses pengadilan.

Reformasi perlindungan hukum harus menghubungkan akuntabilitas administratif dengan kepatuhan yudisial. Pemerintah yang baik tidak hanya ditandai oleh sedikitnya jumlah gugatan, tetapi oleh kemampuan memperbaiki keputusan yang keliru dan melaksanakan putusan pengadilan tanpa resistensi. Oleh sebab itu, evaluasi kinerja badan pemerintahan seharusnya juga memperhitungkan jumlah keputusan yang dibatalkan, pola pelanggaran AUPB yang berulang, kualitas penyelesaian keberatan, dan tingkat kepatuhan terhadap putusan. Pendekatan demikian mengubah sengketa administrasi menjadi sumber pembelajaran kelembagaan sehingga putusan pengadilan dan keberatan masyarakat dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas pengambilan keputusan pada masa berikutnya.

Berdasarkan analisis di atas, perlindungan masyarakat terhadap keputusan pemerintah dapat dirumuskan sebagai model tiga lapis yang saling melengkapi. Lapis pertama bersifat preventif dan berfungsi memastikan keputusan dibentuk berdasarkan kewenangan, prosedur, substansi, dan AUPB. Lapis kedua bersifat korektif internal melalui keberatan dan banding administratif. Lapis ketiga bersifat represif yudisial melalui PTUN dan mekanisme pelaksanaan putusan. Kegagalan pada satu lapis seharusnya dapat dikoreksi pada lapis berikutnya, tetapi desain ideal justru mengupayakan agar sebanyak mungkin persoalan diselesaikan pada tahap paling awal.

Tabel Model Tiga Lapis Perlindungan Hukum terhadap Keputusan Pemerintah

Lapis	Instrumen Utama	Fungsi Perlindungan	Penguatan yang Diperlukan
Preventif	Legalitas, kewenangan, prosedur, substansi, AUPB	Mencegah lahirnya keputusan cacat dan kerugian masyarakat	Alasan keputusan yang jelas, kecermatan, keterbukaan, pengawasan internal
Korektif internal	Keberatan dan banding administratif	Memperbaiki kesalahan secara cepat tanpa litigasi	Standar prosedur seragam, pemeriksaan substantif, informasi hak keberatan
Yudisial	Gugatan PTUN dan kontrol atas tindakan pemerintahan	Menguji legalitas secara independen dan memulihkan hak	Akses prosedural sederhana, harmonisasi tenggang waktu, kepatuhan pada putusan

Tabel tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum tidak seharusnya dipahami sebagai pilihan antara mekanisme administratif dan mekanisme peradilan. Ketiganya berada dalam satu rantai. Perlindungan preventif mengurangi kemungkinan sengketa, koreksi internal memberikan kesempatan penyelesaian cepat, sedangkan kontrol yudisial menjadi jaminan terakhir ketika pemerintah tidak mampu atau tidak mau memperbaiki keputusan. Struktur demikian juga membantu menempatkan PTUN secara proporsional dimana pengadilan tetap menjadi pelindung hak, tetapi tidak dibebani sebagai satu-satunya tempat untuk memperbaiki seluruh kesalahan administrasi.

Penguatan model tiga lapis memerlukan harmonisasi informasi dan prosedur. Setiap keputusan yang berdampak negatif pada masyarakat seharusnya menyertakan alasan yang memadai dan petunjuk mengenai upaya administratif yang tersedia. Sistem informasi pemerintahan juga perlu memungkinkan masyarakat menelusuri status keberatan, tenggang waktu, dan pejabat yang bertanggung jawab. Pada tahap yudisial, sinkronisasi norma mengenai objek sengketa, kewajiban menempuh upaya administratif, serta tenggang waktu gugatan perlu diarahkan pada prinsip akses terhadap keadilan. Reformasi tersebut tidak harus selalu dimulai dengan pembentukan institusi baru, tetapi dapat dilakukan melalui konsistensi norma, desain prosedur, dan kewajiban administratif yang lebih jelas.

Model tersebut juga menegaskan bahwa ukuran perlindungan hukum adalah pemulihan. Pembatalan keputusan, penerbitan keputusan baru, rehabilitasi status, pembayaran hak, atau tindakan administratif lain harus dilihat sebagai bagian dari satu tujuan, yakni mengembalikan masyarakat sedekat mungkin pada posisi hukum yang seharusnya apabila keputusan yang cacat tidak pernah diterbitkan. Dengan orientasi pemulihan, hukum administrasi tidak berhenti pada pengujian formal atas kewenangan pemerintah, tetapi benar-benar berfungsi membatasi kekuasaan sekaligus melindungi hak masyarakat.

KESIMPULAN

Perlindungan hukum masyarakat terhadap keputusan pemerintah di Indonesia telah memiliki dasar normatif yang relatif lengkap, tetapi efektivitasnya bergantung pada keterhubungan antar instrumen. Keputusan pemerintah yang merugikan masyarakat tidak seharusnya langsung dipahami sebagai persoalan litigasi. Perlindungan harus dimulai pada tahap pembentukan keputusan melalui legalitas, kewenangan, prosedur, substansi, dan AUPB kemudian dilanjutkan dengan mekanisme koreksi internal melalui keberatan dan banding administratif serta dijamin oleh kontrol yudisial PTUN ketika koreksi internal tidak memberikan pemulihan yang memadai. Persoalan utama yang masih tampak adalah fragmentasi pengaturan, ketidakjelasan prosedur bagi masyarakat, dan efektivitas pelaksanaan putusan. Penguatan perlindungan hukum perlu diarahkan pada model tiga lapis yang terintegrasi, dengan kewajiban memberikan alasan keputusan dan informasi upaya hukum, standardisasi prosedur administratif, harmonisasi aturan akses ke PTUN, serta penguatan kepatuhan pejabat terhadap putusan pengadilan. Model ini menempatkan perlindungan hukum bukan hanya sebagai hak untuk menggugat, melainkan sebagai sistem pencegahan, koreksi, dan pemulihan hak masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aritonang, D. M., Trilestari, E. W., & Gedeona, H. T. (2025). The influences of post-enactment of Government Administration Act on the conception of administrative decisions in Indonesia. *SAGE Open*, 15(3), 1–15. <https://doi.org/10.1177/21582440251356782>
- Asimah, D., & Erliyana, A. (2025). The concept and legal protection regarding government administrative actions in the form of not performing concrete actions (omission). *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 13(3), 708–733. <https://doi.org/10.29303/ius.v13i3.1520>
- Desiana, W., Abdussamad, Z., & Rahim, E. (2026). Reconstructing administrative remedies from the perspective of administrative justice principles and legal certainty. *Journal of Public Representative and Society Provision*, 6(1), 256–274. <https://doi.org/10.55885/jprsp.v6i1.841>
- Iskatrinah. (2020). Pergeseran kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara pasca diundangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Ke masyarakatnegeraan*, 2(1). <https://doi.org/10.23887/jmppkn.v2i1.137>
- Kartabrata, F. R., Ernawan, M. E., & Dwinanda, I. A. (2025). Harmonizing the administrative court legal system to ensure legal certainty in the administrative lawsuit time limit. *LITIGASI*, 26(2), 1–36. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v26i2.26164>

- Kau, P. (2025). The role of the Administrative Court in protecting citizens' rights from harmful administrative actions. *Estudiante Law Journal*, 7(2), 331–343. <https://doi.org/10.33756/eslaj.v7i2.31023>
- Laksito, F. X. H. B. (2023). Policy discrimination against the minority group of flows of believers citizens in Indonesia: An administrative justice perspective. *Journal of Law, Environmental and Justice*, 1(1), 36–49. <https://doi.org/10.62264/jlej.v1i1.5>
- Laksito, F. X. H. B., & Bawono, A. (2024). The urgency of establishing an environmental court in resolving environmental cases in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 11(2), 1–11. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v11i2.5468>
- Laksito, F. X. H. B., Bawono, A., & Ikrimah, A. (2024). Reducing community participation in the preparation of environmental impact assessments (EIA): Evidence from Indonesia. *Journal of Law, Environmental and Justice*, 2(2), 137–161. <https://doi.org/10.62264/jlej.v2i2.101>
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2019). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad).
- Masbait, P. J., Salmon, H., & Pattipawae, D. R. (2025). Legal force of administrative remedies in the settlement of state administrative disputes. *Rechtsidee*, 13(2). <https://doi.org/10.21070/jihr.v13i2.1082>
- Mokodompis, G. M., & Rumokoy, D. (2026). Penerapan diskresi dalam rangka kepastian hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Crimen*, 14(5).
- Noor, H. J., Afkar, K., & Glaser, H. (2021). Application of sanctions against state administrative officials failing to implement Administrative Court decisions. *Bestuur*, 9(1), 53–67. <https://doi.org/10.20961/bestuur.v9i1.49686>
- Putra, H. P. (2020). Penilaian terhadap batal atau tidak sahnya suatu keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. *Jurnal Hukum Peratun*, 3(1), 35–50. <https://doi.org/10.25216/peratun.312020.35-50>
- Republik Indonesia. (1986). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
- Safitri, E. D., & Sa'adah, N. (2021). Penerapan upaya administratif dalam sengketa tata usaha negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(1), 34–45. <https://doi.org/10.14710/jphi.v3i1.34-45>
- Sudiarawan, K. A., Karunian, A. Y., Mangku, D. G. S., & Hermanto, B. (2022). Discourses on citizen lawsuit as administrative dispute object: Government Administration Law vs. Administrative Court Law. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 7(2), 499–536. <https://doi.org/10.15294/jils.v7i2.60166>
- Sudiarawan, K. A., Wairocana, I. G. N., & Hermanto, B. (2020). Are there obstacles after the Administrative Court absolute competence extension of Indonesia? *Varia Justicia*, 16(2), 156–169. <https://doi.org/10.31603/variajusticia.v16i2.3590>
- Turam, S. R., Ahmad, A., Maimun, A. Y., & Akbar, M. R. A. (2024). Administrative efforts as a prerequisite for a lawsuit at the State Administrative Court. *Indonesian Journal of Law and Policy Studies*, 5(2), 86–92. <https://doi.org/10.31000/ijlp.v5i2.15961>
- Wairocana, I. G. N., Sudiarta, I. K., Layang, I. W. B. S., Sudiarawan, K. A., & Pramana, I. G. P. (2019). The expansion of administrative decision meaning based on Government Administration Law: A dispute submission process approach. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(1), 13–33. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2019.v08.i01.p02>
- Wuisang, A., & Nugraha, R. S. (2023). Problematika perluasan makna keputusan administrasi negara pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 9(2), 77–92.