



## Pelembagaan Upaya Administrasi dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia

*Bitu Gadsia Spaltani\**, *Adi Sulistiyono dan Albertus Sentot Sudarwanto*

Law Doctoral Program, Sebelas Maret University, Solo-Indonesia

\*E-mail correspondence: [bgadsia@gmail.com](mailto:bgadsia@gmail.com)

### **Abstract**

*Administrative efforts are a means of legal protection for the community in order to provide an opportunity before an administrative dispute is submitted to administrative court. Administrative efforts are generally regulated as a resolution mechanism using administrative objections and appeals. In Indonesia, administrative efforts are regulated in Law no. 5 of 1986 concerning the State Administrative Court. However, after the arrival of Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration, brought a number of paradigm changes and principles in state administrative law as well as in the litigation process for the settlement of an administrative dispute related to the implementation of administrative efforts. The research method used in this writing is to use normative juridical research methods. The results of this study are first, the ineffectiveness of the implementation of administrative efforts has resulted in the settlement of lawsuits at the Peratun being constrained by formal aspects, second, there has been no institutionalization of administrative efforts in every government agency so that the government is aware of its obligation to fulfill citizens' rights. The conclusions in this paper are first, the need for understanding from various interested parties regarding administrative efforts from both citizens, government officials, and judges who decide cases, second, there is a need for comprehensive and simultaneous institutionalization of administrative efforts in all government agencies.*

**Keywords:** *Administrative effort; administrative appeal; objection; bureaucracy; public service*

### **Abstrak**

Upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum kepada masyarakat dalam rangka memberikan kesempatan sebelum sebuah sengketa administratif diajukan ke peradilan administrasi. Upaya administratif secara umum diatur sebagai sebuah mekanisme penyelesaian menggunakan keberatan dan banding administratif. Di Indonesia, pengaturan upaya administratif telah diatur dalam UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membawa sejumlah perubahan paradigma dan prinsip-prinsip dalam hukum administrasi negara maupun dalam proses berperkara penyelesaian sebuah sengketa administratif terkait pelaksanaan upaya administratif. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative. Hasil penelitian ini adalah pertama, belum efektifnya pelaksanaan upaya administratif menjadikan penyelesaian gugatan di Peratun terkendala aspek formil, kedua, belum adanya pelembagaan upaya administratif dalam setiap instansi pemerintah agar pemerintah menyadari kewajibannya untuk memenuhi hak-hak warga negara. Kesimpulan dalam penulisan ini adalah pertama, perlunya pemahaman dari berbagai pihak yang berkepentingan terkait upaya administratif baik dari warga masyarakat, pejabat pemerintah, maupun hakim yang memutus perkara, kedua, perlu adanya pelembagaan upaya administratif secara komprehensif dan serentak di seluruh instansi pemerintah.

**Kata Kunci:** *Upaya administrative; banding administrative; keberatan; birokrasi; pelayanan publik*

## 1. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara yang mensyaratkan adanya peradilan administrasi sebagai bentuk konsekuensi dari keberadaan bangsa Indonesia sebagai negara hukum. Hal ini turut dipengaruhi dengan sistem hukum *civil law* dan konsep negara hukum *rechstaat*, meskipun tidak dapat ditarik garis batas yang jelas dalam mendefinisikan negara Indonesia, sebab negara ini mempunyai ciri dan karakteristik tersendiri yakni negara hukum Pancasila dengan sila-silanya dari sila pertama hingga sila kelima yang membentuk sinergi, keterhubungan dan keselarasan (Ramadhan, 2018). Namun dalam menjalankan pemerintahan, pejabat pemerintah tetap harus memegang batasan-batasan kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dalam hal ini sebagai sarana perlindungan hukum bagi masyarakat selain diatur dalam kelembagaan yudisial, upaya administratif di Indonesia memainkan peran yang cukup penting dalam menjaga hubungan antara warga negara dan pemerintah.

Setiap tindakan atau perbuatan pemerintah dalam konteks negara hukum harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan sehingga hal ini berimplikasi pemerintah sebagai penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang dalam menghindari terjadinya *abuse of power*. Perlindungan hukum harus dirasa cukup bagi masyarakat (*sufficient legal protection*). Dalam konsep negara hukum *rechtsstaat* yang diusung oleh F.J Stahl, pembagian kekuasaan dan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) menjadi aspek penting agar tindakan pemerintah selalu didasarkan pada peraturan perundang-undangan, selain itu adanya peradilan administrasi juga menjadi representasi dari hadirnya sebuah negara hukum sehingga apabila terjadi sengketa antara warga masyarakat dengan pemerintah, dapat diselesaikan melalui peradilan administrasi (Sudiarawan, 2019).

Upaya administratif merupakan sebuah sarana perlindungan hukum bagi masyarakat melalui keberatan maupun banding administratif yang pengaturannya sudah ada dalam beberapa peraturan perundang-undangan yakni UU Peratun No. 5 tahun 1986, UU ASN No. 5 tahun 2014, dan UUAP No. 30 tahun 2014. Pengajuan keberatan maupun banding administratif yakni langsung kepada pejabat pemerintah yang menerbitkan keputusan sementara banding administratif diajukan kepada atasan pejabat yang mengeluarkan keputusan. Namun keberadaan upaya administratif ini sebenarnya mendapatkan kritikan dari para ahli hukum terutama ahli hukum administratif negara dikarenakan terdapat beberapa kelemahan dari implementasi atau pelaksanaannya sendiri, misalnya tidak adanya pengaturan hukum acara, ketiadaan informasi, penilaian dari aspek *doelmatigheid*, dan tidak adanya pengaturan batas waktu dan dalam hal kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung. (HR et al., 2018)

Terkait komparasi upaya administratif yang diatur dalam UU Peratun dan UUAP terdapat beberapa perbedaan prinsip yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa administratif dalam aspek “wajib” dan “tidak wajib”, sehingga inilah yang akan penulis urai lebih lanjut dalam pembahasan. Tujuan dilakukannya upaya administratif tidak lain adalah dalam rangka membenahi kualitas pelayanan publik antara warga masyarakat dan pemerintah agar tercipta ruang-ruang dialog yang lebih aspiratif. Hal ini hanya dapat terselenggara apabila institusi publik sebagai institusi sosial sudah dapat merepresentasikan hal tersebut (Harnowo, 2021).

Beberapa riset terdahulu yang mengkaji terkait upaya administratif, salah satunya adalah sebagaimana yang ditulis oleh M. Pontowulaeng dalam jurnalnya yang berjudul, “Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara menurut UUAP.” Namun penelitian tersebut hanya sebatas mengkaji secara normative terkait upaya administratif sebagai bagian dari sistem peradilan tata usaha negara yang digunakan dalam penyelesaian sengketa administratif yang berlandaskan pada UUAP dan juga Perma No. 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah namun tidak secara lebih jelas mengungkap hubungan atau relevansinya dengan kinerja pemerintahan dalam hal ini terkait perbaikan birokrasi dan pelayanan public (Pontowulaeng & Sumakul, 2021).

Penelitian lain yang mengkaji terkait upaya administratif, adalah sebagaimana yang ditulis oleh Mardi Candra, Ismail, dan Fally Avriantara, dalam jurnalnya yang berjudul, “Mengoptimalkan upaya administratif dalam Penyelesaian Sengketa TUN.” Hasil penelitian tersebut hanya sekedar membahas upaya administratif dalam aspek normatifnya saja, dalam saran diharapkan agar perlu adanya urgensi untuk memupuk kesadaran pejabat tata usaha negara dalam merespon apabila warga negara mengajukan upaya administratif. Dalam rekomendasinya, penulis memberikan pendapat agar

perlu diatur norma dalam perbaikan UUAP agar pejabat administratif memiliki keseriusan dalam merespon dan memberikan tanggapan untuk menyelesaikan keberatan yang diajukan oleh warga, dengan pengaturan dalam bentuk norma sanksi (Candra, Ismail & Avriantara, 2023). Namun riset tersebut belum membahas terkait relevansinya dengan perbaikan birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan pelaksanaan upaya administrasi dalam beberapa penyelesaian sengketa administratif dan menjelaskan urgensi pelembagaan upaya administrasi ke dalam seluruh instansi pemerintah di Indonesia dalam rangka perbaikan birokrasi dan peningkatan pelayanan publik yang lebih baik. Dari uraian latar belakang di atas, terdapat dua permasalahan pokok dalam penulisan ini diantaranya terkait bagaimana pelaksanaan upaya administrasi pasca hadirnya UU Administrasi Pemerintahan No. 30 tahun 2014, dan bagaimana langkah-langkah yang dapat dilakukan agar upaya administratif dapat memperbaiki birokrasi dan pelayanan publik di seluruh instansi pemerintah di Indonesia dalam rangka mewujudkan *good governance*.

## 2. METODE

Metode penelitian ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normative, dimana tolok ukur penelitian hukum normative adalah dari ruang lingkup disiplin hukum dalam disiplin preskriptif yang mencakup aspek normatifnya saja. Penelitian hukum normative memandang hukum dilihat dari beberapa aspek normative yang sifatnya preskriptif, dimana dapat berupa penelitian dalam aspek asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi *vertical* dan *horizontal*, dan juga perbandingan hukum.(Sonata, 2014). Metode penelitian doktrinal menjelaskan problematika hukum dikaji dari asas hukum, doktrin hukum berkaitan dengan isu hukum yang dibahas, dimana menggunakan studi pustaka untuk menjawab permasalahan tersebut.(Benuf & Azhar, 2020)

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait isu yang dikaji, antara lain UUD NRI 1945, UU Administrasi Pemerintahan No. 30 tahun 2014, UU Peratun No. 5 tahun 1986, dan UU Pelayanan Publik No. 25 tahun 2009. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa tulisan ilmiah yang mengulas terkait isu yang diteliti.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Penerapan Upaya Administratif Sebelum dan Pasca UUAP*

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, Negara Indonesia sebagai negara hukum Pancasila mensyaratkan beberapa unsur yang harus ada dalam negara hukum Pancasila diantaranya sebagai berikut: *pertama*, adanya keselarasan antara hubungan pemerintah dan masyarakat yang dilandaskan asas kerukunan, *kedua*, hubungan fungsional yang proporsional antar cabang kekuasaan negara, *ketiga*, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dengan lembaga peradilan sebagai sarana dan upaya terakhir, *keempat* keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dalam keempat karakteristik tersebut, prinsip yang diprioritaskan dalam penyelesaian sengketa antara warga masyarakat dan pemerintahan adalah diselesaikan melalui musyawarah sebelum menempuh jalur litigasi ke lembaga peradilan sebagai sarana terakhir. Hal ini dalam rangka mewujudkan keselerasan dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara. Begitu juga sebagaimana yang disampaikan oleh F.H Van Der Burg, bahwa perlindungan hukum dalam penyelesaian sengketa administratif akibat dikeluarkannya keputusan oleh pejabat pemerintah dapat menggunakan 2 sarana, *pertama*, penyelesaian melalui badan peradilan yakni peradilan administrasi, *kedua*, penyelesaian melalui banding administrasi. (Safitri & Sa, 2021)

Hadirnya upaya administratif itu sendiri dapat diterapkan akibat diterbitkannya keputusan oleh pejabat pemerintah. Hal ini dalam rangka membatasi kewenangan dan kekuasaan pemerintah itu sendiri. Bahwa pada dasarnya, salah satu hal yang paling penting adalah disadarinya hak dan kewajiban yang harus dilakukan pemerintah termasuk dalam menerbitkan keputusan. Salah satu asas yang harus dijalankan adalah asas legalitas agar segala tindakan atau perbuatan pemerintah dilandasi dan didasari dengan peraturan perundang-undangan (Nasir, 2018). Jika suatu tindakan atau perbuatan pemerintah tidak berlandaskan peraturan perundang-undangan, maka warga masyarakat dapat mengajukan keberatan atas hal tersebut akibat merugikan hak-haknya.

Upaya administratif secara yuridis diatur mulai Pasal 75 UUAP, dimana dalam ayat (1) mengatur bahwa warga masyarakat yang dirugikan atas suatu keputusan / tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan keputusan atau tindakan. Selanjutnya dalam ayat (2) diatur bahwa upaya administratif terdiri atas keberatan dan banding. Upaya keberatan dan banding diatur selanjutnya dalam Pasal 77-78 UUAP. Yang menarik disini adalah adanya kata “dapat” dalam Pasal 75 UUAP, dimana sebagian ahli hukum administrasi negara berpendapat bahwa adanya kata dapat tersebut mengindikasikan upaya administratif tidak merupakan suatu keharusan yang wajib dilakukan sebelum diajukannya gugatan ke Peratun. Namun pasca UUAP berlalu, MA mengeluarkan PERMA No. 2 tahun 2018 yang pada intinya mewajibkan upaya administratif untuk dilakukan sebelum diajukannya gugatan ke Peratun.

Terkait perbedaan yang paling prinsipal antara upaya administratif yang diatur dalam UU Peratun dan upaya administratif yang diatur dalam UUAP menimbulkan problematika baru yang melahirkan ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan secara horizontal. Pengaturan dalam UU Peratun tidak mensyaratkan upaya administratif sebagai suatu keharusan atau kewajiban yang ditempuh, dimana bagi KTUN yang tersedia upaya administratif harus menempuh jalur tersebut terlebih dahulu sementara bagi KTUN yang tidak diatur upaya administratif dalam peraturan dasarnya langsung dapat mengajukan gugatan ke Peratun. Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam UUAP yang mewajibkan penyelesaian sengketa administrasi didahului dengan kewajiban menempuh upaya administratif terlebih dahulu sehingga bersifat wajib (*condition sine qua non*). Baru apabila upaya administratif tidak memberikan rasa puas bagi masyarakat, masyarakat dapat melanjutkan gugatan ke Peratun dengan tetap memperhitungkan tenggang waktu antara penerbitan KTUN dan kapan para pihak mengajukan keberatan maupun banding sehingga gugatan yang diajukan ke Peratun tidak daluarsa.

Penerapan upaya administratif pasca hadirnya UUAP dalam penyelesaian sengketa administratif dapat dilihat dalam putusan yang penulis kaji yakni Putusan No: 8/G/2019/PTUN.SMG dan Putusan No: 20/G/2020/PTUN.PDG.

Putusan No: 8/G/2019/PTUN.SMG

Dalam putusan ini, yang menjadi pihak penggugat adalah Firnawan H. melawan Bupati Pemalang dalam objek sengketa yang berupa Keputusan Bupati Pemalang Nomor: 888/02/tahun 2018 tentang Pemberhentian Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang Ada Hubungannya dengan Jabatan tanggal 31 Oktober 2018 atas nama penggugat. Dalam pertimbangan hukum, hakim menimbang upaya keberatan yang telah diajukan penggugat tanggal 3 Januari 2019 kepada Kepala Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) terkait keberatan atas keputusan pemberhentian PNS. Namun selanjutnya atas keberatan tersebut, MENPAN RB selaku Ketua BAPEK menerbitkan Surat Nomor: 159/ BAPEK/S.1/2019 tanggal 27 Maret 2019 terkait banding administratif yang diajukan penggugat yang menyatakan pada intinya bahwa permohonan penggugat tidak dapat diterima sebab BAPEK tidak memiliki wewenang untuk memeriksa dan memutuskan atas pemberhentian tersebut. Berdasarkan fakta hukum, kemudian hakim berpendapat bahwa penggugat seharusnya mengajukan upaya administratif yakni keberatan kepada Gubernur Jawa Tengah, sehingga tidak ditemukan adanya bukti penggugat telah mengajukan upaya administratif berupa keberatan administratif.

Oleh sebab, penggugat belum melakukan upaya administratif sebagaimana diperintahkan baik UU ASN, UUAP maupun PERMA No. 6 tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintah Setelah Menempuh Upaya Administratif, maka majelis hakim menilai PTUN Semarang belum memiliki wewenang memeriksa dan memutus perkara tersebut. Atas dasar tersebut, maka hakim dalam amarnya menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak diterima.

Putusan No: 77/G/2021/PTUN.JKT

Dalam putusan ini, yang menjadi pihak penggugat adalah Etna Berliandri melawan Menteri Hukum dan HAM RI sebagai tergugat. Yang menjadi objek sengketa adalah SK Menteri Hukum dan HAM RI No: M.HH-119.KP.07.03 tahun 2020 tentang Pemberhentian dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil Karena Tindak Pidana Atas Nama Etna Berliandri. Sesuai dengan amanat UUAP Pasal 75 dan Pasal 77, pihak penggugat telah mengajukan upaya administrasi kepada tergugat berupa surat tertulis kepada Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Tangerang. Setelah tergugat menerbitkan Surat Penetapan a quo maka di tanggal 7 Desember 2020, penggugat selanjutnya mengajukan upaya banding administratif kepada Lembaga Badan

Pertimbangan Pegawai dan pada tanggal 18 Desember 2020 sudah diterbitkan Surat Keputusan BAPEK yang pada intinya menyatakan bahwa permohonan banding administrasi pihak penggugat tidak dapat diterima sebab BAPEK dalam hal ini tidak memiliki wewenang untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas kasus penggugat. Dalam pertimbangan hukum, hakim mempertimbangkan tentang eksepsi pihak tergugat dan menemukan bukti atau fakta hukum bahwa penggugat baru mengajukan upaya administratif berupa keberatan kepada pihak tergugat di tanggal 3 Maret 2021 sejak keluarnya SK Pemecatan penggugat yang diterbitkan tergugat di tanggal 12 November 2020. Hal ini telah melewati batas tenggang waktu pengajuan keberatan yang ditentukan oleh Pasal 77 UUAP bahwa pengajuan keberatan semestinya diajukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja. Dalam pokok perkara, hakim mempertimbangkan bahwa dikarenakan eksepsi tergugat tentang daluarsa pengajuan keberatan telah daluarsa, menyebabkan pengajuan gugatan penggugat ke Peratun juga menjadi daluarsa, yang kemudian dampak selanjutnya adalah gugatan penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), oleh sebab itu seluruh inti sengketa yang menjadi pokok perkara dalam kasus ini tidak perlu untuk dipertimbangkan dan diperiksa lagi. Hakim menjatuhkan dalam amarnya di dalam eksepsi yang menyatakan menerima eksepsi tergugat terkait tenggang waktu dan dalam pokok perkara menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Apabila dicermati sebenarnya terdapat beberapa hal yang menjadi kelebihan upaya administratif, antara lain:

Para pihak yang bersengketa yakni warga negara dan pemerintah sama-sama tidak diperhadapkan dengan kondisi menang-kalah, namun ada dalam kondisi yang dapat mewujudkan solusi atau kesepakatan bersama

Upaya administratif membuka ruang-ruang dialog antara warga negara dan pemerintah, sehingga keduanya dianjurkan melakukan musyawarah, dimana kedua pihak dapat melakukan jawab menjawab terkait keberatan maupun banding administrasi yang dilakukan secara tertulis

Upaya administratif merupakan sarana yang tidak kaku dan fleksibel, tidak sebagaimana penyelesaian sengketa administratif melalui jalur litigasi yakni di Peratun

Indikator penilaian upaya administratif atas terbitnya suatu KTUN atau hadirnya tindakan / perbuatan pemerintah dapat dilakukan baik secara aspek legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*)

Dengan melakukan upaya administratif, diharapkan sengketa dapat diselesaikan melalui ranah internal di kelembagaan tersebut.

Dari kedua putusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan upaya administratif yang diselenggarakan dalam instansi-instansi pemerintahan belum sepenuhnya dipahami dengan benar oleh masyarakat pencari keadilan sebagai masyarakat yang merasa dirugikan akan hadirnya perbuatan pemerintah atau terbitnya suatu keputusan. Hal ini menyebabkan ketika upaya keberatan dan banding administratif dilakukan tidak sesuai dengan pengaturan yang telah diamanatkan UUAP baik prosedur maupun tenggang waktu pelaksanaan upaya administratif. Sedemikian penting agar ketika upaya administratif selesai dilakukan, dan ketika warga masyarakat masih tidak puas dengan hasilnya dapat langsung mengajukan gugatan ke peratun tanpa terkendala daluarsa pengajuan gugatan. Sebaliknya, apabila upaya administratif salah prosedur pengajuan atau salah dalam hal pihak yang diajukan keberatan terkait pejabat pemerintah yang menerbitkan keputusan maupun atasan pejabat, hal ini akan berdampak pada tidak diterimanya gugatan dimana hakim tidak sampai pada pemeriksaan perkara.

### *Pelembagaan Upaya Administratif dalam Rangka Perbaikan Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik*

Pelayanan publik merupakan salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. UU Pelayanan Publik No. 25 tahun 2009 memberikan definisi terkait pelayanan publik sebagai bentuk jasa pelayanan barang maupun jasa yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun pejabat pemerintah harus menerapkan asas-asas pelayanan publik dan juga asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam mewujudkan terciptanya peningkatan kualitas birokrasi kepada masyarakat. Asas-asas pelayanan publik berfungsi agar pemerintah dalam menjalankan tugasnya tidak berlaku semena-

mena atau sewenang-wenang dan berfungsi dalam membatasi kekuasaan pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah tidak menggunakan asas-asas tersebut sebagai dasar dan landasan dalam bertindak maupun dalam mengeluarkan kebijakan, maka akan banyak tindakan yang disebut maladministrasi. Maladministrasi dalam UU Ombudsman RI No. 37 tahun 2008 diartikan sebagai perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang dan menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari tujuan yang semestinya wewenang itu diberikan, termasuk kelalaian dalam memenuhi kewajiban hukum untuk terselenggaranya pelayanan publik. (Hayati, 2021)

Secara umum AAUPB telah diatur di Indonesia dalam UU Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN No. 28 tahun 1999 yang menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas kepastian hukum, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, dan lain-lain. Bentuk-bentuk tindakan pemerintah atau perbuatan pemerintah yang merugikan bisa mencakup beberapa klasifikasi, diantaranya perbuatan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*), atau perbuatan melawan hukum penguasa (*onrechmatige overheidsdaad*). Dalam hal pencegahan bentuk-bentuk tindakan pemerintah yang merugikan masyarakat, maka perlu dimengerti adanya *governmental liability* yang cenderung menekankan dalam aspek pertanggungjawaban secara administrasi maupun keperdataan, sedangkan pertanggungjawaban dalam aspek pidana melekat kepada tanggung jawab pribadi pejabat pemerintah yang terkait, sebagai contoh perbuatan korupsi, gratifikasi, pembunuhan, dan lain sebagainya. Sementara dalam konteks *governmental liability*, dalam aspek keperdataan bersinggungan dengan perbuatan melawan hukum penguasa yang didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdara dengan salah satu tuntutan adalah meminta ganti kerugian (Erwiningsih, 2004). Namun dalam aspek administrasi, *governmental liability* bisa dilakukan dengan melakukan ruang-ruang dialog secara terbuka kepada masyarakat yang dirugikan atau pihak terkait melalui upaya administrasi, sehingga hal ini memudahkan masyarakat untuk mengakses bentuk perlindungan hukum tersebut.

Menurut pendapat Ndraha, birokrasi pemerintahan sebagai struktur organisasi pemerintahan yang memberikan pelayanan dan jasa publik berlandaskan pada kebijakan yang dipilih dengan mengkaji berbagai aspek lingkungan. Dalam konteks pelayanan publik, terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi. Hal ini diungkapkan Dwiyanto, antara lain sebagai berikut. *Pertama*, produktivitas. Aspek ini menjelaskan tolok ukur produktivitas dengan menilai kuantitas input pelayanan publik sebagai indikator penting. *Kedua*, kualitas pelayanan. Kinerja struktur organisasi pelayanan publik saling terkait erat dengan kualitas pelayanan sebagai indikator dalam organisasi publik. *Ketiga*, responsivitas. Aspek terkait kemampuan manajemen organisasi dalam mengukur tingkat kebutuhan masyarakat, menyusunnya dalam skala prioritas dan program-program pelayanan publik secara berkala. *Keempat*, tanggung jawab. Aspek yang menjelaskan tentang implementasi aktivitas dalam organisasi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip administratif. *Kelima*, akuntabilitas. Aspek yang menjelaskan kuantitas input kebijakan dan aktivitas dalam institusi publik yang tunduk pada pejabat pemerintah. (Endah & Vestikowati, 2021)

Konsep *good governance* merupakan konsep yang terus dibenahi dan diupayakan untuk diwujudkan dalam pembenahan birokrasi penyelenggaraan pemerintah. Prinsip-prinsip *good governance* merupakan prinsip yang sangat penting diterapkan dalam kebutuhan pelayanan publik dalam mengukur kinerja para birokrat. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam merespon masyarakat yang banyak dianggap sering berbelit-belit, susah dan sebagainya lambat laun terus dibenahi dengan melakukan perubahan berkala dan berkelanjutan (Achmadi, 2015). Terdapat pengertian *good* dalam *good governance*, yakni sebagai berikut. *Pertama*, diartikan sebagai nilai yang menghargai dan menjunjung tinggi kehendak masyarakat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. *Kedua*, diartikan sebagai aspek fungsional dari terselenggaranya pemerintahan yang berjalan efektif dan efisien untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Berdasarkan kedua putusan yang telah dibahas dalam uraian sebelumnya, menunjukkan bahwa upaya administratif belum sepenuhnya disadari sebagai bentuk kewajiban yang harus dilaksanakan sebelum gugatan diajukan ke Peratun. Terlebih lagi, upaya administratif yang telah diatur sedemikian baik dalam Pasal 75-77 UUAP, tidak ditindaklanjuti dengan sebuah bentuk pelembagaan integrative di seluruh instansi pemerintahan. Hal ini menjadi hal yang sangat urgent untuk dilakukan mengingat upaya administratif dimaksudkan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi yang diatur justru sebagai bentuk efisiensi dari penyelesaian sengketa administratif. Pelembagaan upaya administratif menjadi sebuah kebutuhan mendesak di masa mendatang, sehingga penyelesaian sengketa administratif tidak mesti berujung di meja hijau atau melalui jalur

litigasi. Dengan adanya pelembagaan upaya administratif tentunya membutuhkan kesinergian dari berbagai pihak yang berkepentingan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka mempercepat perbaikan birokrasi dan memperbaiki kualitas pelayanan publik yang lebih baik di Indonesia.

#### 4. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, penulis memberikan simpulan sebagai berikut:

*Pertama*, penerapan upaya administratif yang diselenggarakan dalam instansi-instansi pemerintahan belum sepenuhnya dipahami dengan benar oleh masyarakat pencari keadilan sebagai masyarakat yang merasa dirugikan akan hadirnya perbuatan pemerintah atau terbitnya suatu keputusan. Hal ini menyebabkan ketika upaya keberatan dan banding administratif dilakukan tidak sesuai dengan pengaturan yang telah diamanatkan UUAP baik prosedur maupun tenggang waktu pelaksanaan upaya administratif. Perlunya pemahaman dari berbagai pihak yang berkepentingan terkait upaya administratif baik dari warga masyarakat, pejabat pemerintah, maupun hakim yang memutus perkara

*Kedua*, upaya administratif belum sepenuhnya disadari sebagai bentuk kewajiban yang harus dilaksanakan sebelum gugatan diajukan ke Peratun. Upaya administratif yang telah diatur sedemikian baik dalam Pasal 75-77 UUAP, tidak ditindaklanjuti dengan sebuah bentuk pelembagaan integrative di seluruh instansi pemerintahan. Hal ini menjadi hal yang sangat urgent untuk dilakukan mengingat upaya administratif dimaksudkan sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi yang diatur justru sebagai bentuk efisiensi dari penyelesaian sengketa administratif. Pelembagaan upaya administratif menjadi sebuah kebutuhan mendesak di masa mendatang, sehingga penyelesaian sengketa administratif tidak mesti berujung di meja hijau atau melalui jalur litigasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi. (2015). Kewajiban Pelayanan Publik oleh Pemerintah Daerah di Era Otonomi. *Anterior Jurnal*, 14 (2), 221–227.
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), 20–33.
- Candra, M., Ismail, I., & Avriantara, F. (2023). Mengoptimalkan Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara. *Seikat: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hukum*, 2(4), 401–409. <https://doi.org/10.55681/seikat.v2i4.703>
- Endah, K., & Vestikowati, E. (2021). Birokrasi Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 7(3), 647–656. <https://ojs.unigal.ac.id/index.php/modrat/article/view/2491>
- Erwiningsih, W. (2004). Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum. *Jurisprudence*, 1(2), 137–157.
- Hayati, M. (2021). Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah. *Wasaka Hukum*, 9(1), 113–150. <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/35>
- Hermanto, B., & Sudiarawan, K. A. (2019). Rekonstruksi Pergeseran Paradigma Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Prapemilihan Kepala Daerah. *Legislasi Indonesia*, 16(3), 325–343. <https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf>
- HR, R., Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(2), 339–358. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>
- Nasir, C. (2018). Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme Citizen Lawsuit. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 906. <https://doi.org/10.31078/jk14410>
- Pontowulaeng, M., & Tommy Sumakul, E. P. (2021). Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Menurut UUAP. *Lex Administratum*, IX(6), 167–177.

- Ramadhan, C. R. (2018). Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum. *Mimbar Hukum*, 30(02), 213–229.
- Safitri, E. D., & Sa, N. (2021). Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 3(1), 34–45.
- Sonata, D. L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris : Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 15–35.
- Tri Harnowo, A. A. (2021). Pendekatan Keadilan Integratif Dalam Membangun Institusi Publik Yang Legitim. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(3), 720–742.