Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Makna Ganda Kata 'Dapat' dan Rekonstruksi Kepastian Hukum Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan

[1] Fakhri Awaluddin Istiabudi, *fakhri@student.undiksha.ac.id*
Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia
[2] I Wayan Lasmawan, *wayan.lasmawan@undiksha.ac.id*
Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia
[3] Seni Kamalia Rizki Fathullah, *seni@student.undiksha.ac.id*
Universitas Pendidikan Ganesha, Indonesia

Info Artikel

Diterima : 11 Mei 2026
Diperbaiki : 9 Juni 2026
Diterima : 21 Oktober 2026

Keywords:
administrative remedies, legal certainty, reconstruction, Article 75 of the administrative goverment Law, PERMA No. 6 of 2018

Abstract

This study analyzes the differing interpretations of the word "may" in Article 75(1) of the Administrative Government Law and reconstructs the theory of legal certainty to resolve the inconsistency between the Administrative Government Law and PERMA No. 6 of 2018. This is a normative legal study employing legislative, case-based, and conceptual approaches. The findings indicate that the interpretive discrepancy stems from a dualism in judicial paradigms: Administrative Court (PTUN) judges apply a literal interpretation that mandates administrative remedies as an absolute prerequisite for filing a lawsuit, whereas appellate judges adopt a systematic interpretation that interprets "dapat" as an optional alternative. Systemic factors reinforcing this discrepancy include the disharmony between the Administrative Procedure Law (AP Law) and PERMA No. 6/2018, as well as the absence of published dissenting opinions in the Administrative Court. The proposed reconstruction of the theory of legal certainty is flexible procedural certainty, treating administrative remedies as Primum Remedium rather than Ultimum Remedium, through three pillars: the duty to notify, the opportunity for rectification, and the three-tiered certainty parameters (lex scripta, lex certa, lex iusta). Consequently, PERMA No. 6 of 2018 needs to be revoked or revised.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) mengatur rezim penyelesaian sengketa yang menekankan mekanisme upaya administratif sebagai sarana awal perlindungan hukum bagi warga masyarakat sebelum sengketa dibawa ke peradilan. Dalam konteks tersebut, Pasal 75 ayat (1) UU AP menyatakan bahwa:

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

> "Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau atasan Pejabat …"

Penggunaan kata "**dapat**" menjadi titik kritis karena secara gramatikal lazim dipahami sebagai bentuk pilihan fakultatif[1], sehingga berpotensi memberi kesan bahwa upaya administratif tidak bersifat imperatif atau tidak menjadi kewajiban prosedural mutlak sebelum warga mengajukan gugatan ke PTUN. Namun, persoalan tidak berhenti pada tafsir literal. Dalam praktik penerapan, pemaknaan fakultatif tersebut justru menimbulkan ketidakpastian hukum upaya administratif harus dipandang sebagai syarat prosedural wajib terlebih dahulu, ataukah semata-mata merupakan hak opsi warga masyarakat untuk menentukan langkah penyelesaian yang hendak ditempuh.

Ketidakpastian tersebut semakin nyata ketika PERMA Nomor 6 Tahun 2018 hadir sebagai pengatur teknis beracara. Pada praktiknya, PERMA tersebut dipahami menggeser posisi upaya administratif menjadi syarat formil yang wajib dipenuhi sebelum gugatan diajukan, sehingga menimbulkan kesan bahwa ketentuan yang semula fakultatif dalam UU AP berubah menjadi imperatif dalam penerapan prosedural[2]. Disinilah muncul disharmoni norma antara UU dan peraturan di bawahnya, sekaligus ketidakkonsistenan dalam pola penalaran peradilan.

Sebagian putusan cenderung berpegang pada penafsiran gramatikal yang melihat "**dapat**" sebagai *non-imperatif*, sedangkan putusan lain terutama pada tingkat kasasi mulai merekonstruksi makna "**dapat**" melalui penafsiran yang lebih sistematis dan terstruktur, sehingga menghasilkan perbedaan orientasi penerapan norma. Konsekuensi dari kondisi tersebut tidak hanya berdimensi teknis berperkara, tetapi juga menyentuh aspek substansial kepastian hukum dan akses terhadap keadilan, karena pemaksaan prosedur yang tidak jelas sifat kewajibannya dalam teks UU dapat berpotensi membatasi hak perlindungan hukum secara tidak

[1] Ryandi Raihan dalam Skripsi "*Upaya Administrasif Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara*". (Banjarmasin: Universitas Lambung Mangkurat. 2022)

[2] Kukuh Setiadi dalam Disertasi "*Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif dalam Konteks Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia*" (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2023)

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

proporsional[3].

Oleh sebab itu, rekonstruksi teoritik atas konsep kepastian hukum menjadi relevan untuk dijadikan kerangka analisis utama. Kepastian hukum tidak cukup dipahami secara sempit sebagai *lex certa* atau kepastian redaksional, melainkan perlu diarahkan agar selaras dengan tujuan hukum yang lebih mendasar, yaitu *lex iusta*. Penelitian ini akan mengkaji bagaimana teori kepastian hukum dapat direkonstruksi guna menjembatani kesenjangan antara teks norma yang menggunakan frasa *fakultatif* "**dapat**" dan praktik penerapan yang cenderung memperlakukan upaya administratif sebagai sesuatu yang wajib secara prosedural.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berupaya menjelaskan problem interpretasi, tetapi juga menawarkan model pemikiran yang memungkinkan koherensi penerapan norma sekaligus menjaga rasa keadilan prosedural bagi warga masyarakat. Secara originalitas, penelitian ini berfokus pada rekonstruksi teori kepastian hukum yang bertolak dari inkonsistensi penafsiran atas kata "**dapat**" dalam *yurisprudensi*. Penelitian terdahulu memang telah membahas problematika upaya administratif, tetapi umumnya belum menempatkan rekonstruksi teori kepastian hukum sebagai pusat analisis yang bersifat konseptual dan operasional. Misalnya, Penelitian oleh Erna Dwi Safitri dkk, justru menekankan bahwa upaya administratif wajib dilakukan untuk perlindungan hukum, tetapi lebih menyoroti akibat formal seperti penolakan gugatan tanpa mengembangkan kritik teoritik yang mendalam terhadap dasar kepastian hukum yang membenarkan perubahan sifat *fakultatif* menjadi *imperatif*[4]. Disertasi Kukuh Santiadi mengakui perbedaan tafsir atas kata "**dapat**" dan merekomendasikan rekonstruksi ideal, namun pendekatannya cenderung melebar pada aspek *sosio-legal* dan belum menjadikan rekonstruksi dogmatik teori kepastian hukum sebagai agenda utama. Sementara itu[5], studi oleh Idik Saiful Bahri memaparkan perbedaan paradigma antara *judex facti* dan *judex juris* dalam

[3] Idik Saiful Bahri "*Tafsir Sistematis Majelis Kasasi terhadap Ketentuan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan*" (https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/tafsir-sistematis-majelis-kasasi-terhadap-ketentuan-upaya-02m, 2025, September 26).

[4] Erna Dwi Safitri, "*Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara.*" Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Volume 3 Nomor 1, h.34-45.

[5] Kukuh Setiadi, *Op Chit,* h.3

memaknai "**dapat**", termasuk kecenderungan penafsiran sistematis dan historis pada tingkat kasasi, tetapi pembahasannya dominan berupa pembacaan atas putusan ketimbang penyusunan teori rekonstruktif yang aplikatif sebagai parameter bagi koherensi penerapan norma[6].

Dengan demikian, *research gap* yang diajukan ialah belum adanya penelitian yang secara spesifik melakukan rekonstruksi teori kepastian hukum dengan menguji koherensi penafsiran dalam praktik peradilan khususnya antara orientasi pada tingkat kasasi dihubungkan dengan prinsip *rechtsidee* Indonesia, serta merumuskan parameter baru bagi norma *fakultatif* agar tetap berfungsi mengikat secara prosedural tanpa menegasikan rasa keadilan.

Berdasarkan Latar Belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua permasalahan utama. Pertama, mengapa terjadi perbedaan penafsiran terhadap kata "**dapat**" dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan antara penafsiran harfiah oleh *judex facti* dan penafsiran sistematis oleh *judex juris* dalam putusan kasasi. Kedua, bagaimana rekonstruksi teori kepastian hukum yang tepat untuk menyelesaikan disharmoni normatif antara Pasal 75 UU AP dan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 sehingga tercipta keadilan prosedural. Adapun tujuan penelitian ini adalah menganalisis akar penyebab perbedaan penafsiran serta dampak ketidakpastian hukum yang ditimbulkan oleh frasa "**dapat**", sekaligus merumuskan model rekonstruksi teori kepastian hukum yang *flexible but binding*, sehingga mampu mengakomodasi hak warga untuk memilih upaya administratif dan pada saat yang sama memastikan adanya kepastian prosedural dalam penyelesaian sengketa secara berjenjang.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat doktrinal[7], dengan metode *statute approach* untuk menelaah Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan dan PERMA Nomor 6 Tahun 2018, *case approach* untuk menganalisis putusan-putusan PTUN dan Mahkamah Agung yang inkonsisten, serta *conceptual approach* untuk merekonstruksi teori kepastian hukum. Sumber bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan

[6] Idik Saeful Bahri, *Op Chit.* H.4

[7]Derita Prapti Rahayu "*Metode Penelitian Hukum.*" (Yogyakarta: Thafa Media,2020), hal 1-25.

putusan pengadilan, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku teks, jurnal ilmiah, serta pendapat ahli. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui *library research* di perpustakaan fakultas hukum dan akses daring pada direktori putusan MA serta database jurnal seperti SINTA dan *Google Scholar*, Analisis data menggunakan metode analisis kualitatif normatif dengan teknik interpretasi serta argumentasi hukum preskriptif yang bertujuan merumuskan rekonstruksi teori kepastian hukum atas makna ganda kata "**dapat**" dalam Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan.

C. PEMBAHASAN

1. Akar Perbedaan Penafsiran Kata "Dapat" Antara *Judex Facti* dan *Judex Juris*

Perbedaan penafsiran terhadap frasa "**dapat**" dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) bukanlah sekadar persoalan teknis tentang salah atau benarnya suatu tafsir. Lebih dari itu, perbedaan ini mencerminkan adanya dualisme paradigma kehakiman yang lebih dalam dalam memandang fungsi upaya administratif dalam sistem peradilan administrasi Indonesia. Dualisme ini menciptakan ketidakpastian hukum yang signifikan bagi masyarakat pencari keadilan, karena nasib gugatan mereka sangat bergantung pada tingkatan peradilan mana yang akan memeriksa perkara tersebut[8].

Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan: "Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang **menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan**." Kata "**dapat**" inilah yang menjadi pusat *kontroversi* yang berkepanjangan di kalangan hakim, akademisi, dan praktisi huku.

a. Akar Perbedaan Penafsiran

1) Penafsiran Grammatikal oleh *Judex Facti*

Hakim di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai *judex facti* pada umumnya menggunakan penafsiran gramatikal atau harfiah sebagaimana diajarkan dalam metode interpretasi hukum klasik. Mereka memaknai kata "**dapat**" berdasarkan makna bahasa sehari-

[8] Muhtar Said dalam Artikel "*Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait Batas Maksimal Upaya Administratif*" PROGRESIF: Jurnal Hukum, Vol 17 No 1 Tahun 2023, https://doi.org/10.33019/progresif.v17i1.4021

hari yang berarti "**boleh**" atau "**bisa**". Namun, dalam praktiknya, hakim PTUN cenderung mewajibkan upaya administratif. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara teks hukum dan penerapannya (*gap between law in books and law in action).* Hakim PTUN, dalam praktik peradilan sehari-hari, mengembangkan argumentasi sistematis yang didasarkan pada beberapa landasan berikut:

a) Berdasarkan Pasal 77 UU AP yang mengatur batas waktu penyelesaian upaya administratif. Pasal ini menyatakan bahwa Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan[9]. Hakim PTUN berargumen bahwa jika pembentuk undang-undang tidak menghendaki upaya administratif bersifat mengikat, tidak perlu ada pengaturan batas waktu yang tegas dan rinci. Argumentasi ini dikenal sebagai *argumen a contrario:* adanya pengaturan prosedural yang ketat menunjukkan niat pembentuk undang-undang untuk menjadikannya sebagai keharusan.

b) Berdasarkan Pasal 87 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa seseorang dapat mengajukan gugatan ke PTUN apabila yang bersangkutan telah mengajukan upaya administratif dan keputusannya tidak memuaskan, atau tidak diberikan keputusan dalam batas waktu yang ditentukan. Frasa "*telah mengajukan*" ini oleh hakim PTUN dibaca sebagai syarat prosedural kumulatif yang harus dipenuhi. Dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 388/G/2024/PTUN.JKT, majelis hakim secara tegas menyatakan: "Penggugat baru menyampaikan keberatan administratif... dan tidak melakukan upaya berupa banding administratif... Oleh karenanya Penggugat belum menyelesaikan seluruh upaya

[9] Enrico Simanjuntak, *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi"*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2018)

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

administratif."[10]

c) Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 51 Tahun 2009. Pasal ini secara eksplisit menyatakan bahwa Pengadilan baru berwenang memeriksa sengketa TUN jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. Hakim PTUN berpendapat bahwa ketentuan ini tetap berlaku meskipun telah ada UU AP, karena UU PTUN mengatur aspek hukum acara (formil) yang tidak secara otomatis digantikan oleh UU Administrasi Pemerintahan yang lebih bersifat hukum materiil[11].

Hakim PTUN menempatkan kepastian hukum pada aspek prediktabilitas prosedur. Menurut mereka, proses beracara yang jelas dan berjenjang dimulai dari keberatan administratif kepada pejabat penerbit keputusan, kemudian banding administratif kepada atasan pejabat, dan baru kemudian gugatan ke PTUN, akan mencegah *forum shopping* dan menghindarkan para pihak dari ketidakpastian.

Dalam Putusan PTUN Bandung Nomor 5/G/2020/PTUN.BDG, majelis hakim menyatakan bahwa berdasarkan PERMA Nomor 6 Tahun 2018, "dalam penyelesaian sengketa *aquo* pertama-tama harus dilihat terlebih dahulu apakah aturan dasarnya mengatur mengenai upaya administratif ataukah tidak. Jika aturan dasarnya mengatur mengenai upaya administratif, maka Penggugat wajib menempuh upaya administratif sesuai dengan aturan dasar."[12] Putusan ini mengutip pendapat Enrico Simanjuntak bahwa "pada UU Peratun Pasal 48, upaya administratif merupakan keharusan untuk sengketa/perkara yang memiliki upaya administratif."[13]

[10] Anissa Yanuartanti dalam Skripsi *"Pelaksanaan Upaya Administratif dan Implikasi Yuridisnya terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara."* (Palu, Universitas Tadulako. 2024)
[11] Kukuh Setiadi, *Op Chit,* h.3
[12] Lihat Putusan PTUN Bandung Nomor 5/G/2020/PTUN.BDG.
[13] Enrico Simanjuntak, *Op Chit,* h.7

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Akibat dari penafsiran yang cenderung mewajibkan ini, banyak gugatan warga masyarakat ke PTUN yang dinyatakan tidak dapat diterima hanya karena dianggap belum menempuh seluruh jenjang upaya administratif. Hal ini menimbulkan kritik tajam dari berbagai kalangan karena upaya administratif yang seharusnya menjadi sarana penyelesaian sengketa yang cepat dan murah, justru berubah menjadi *procedural trap* yang mempersulit masyarakat memperoleh keadilan substantif. Dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 226/G/2019/PTUN.JKT, misalnya, gugatan dinyatakan tidak diterima dengan pertimbangan bahwa "Gugatan Penggugat Prematur, Penggugat Tidak Menyelesaikan Upaya Administratif." Akibatnya, pencari keadilan harus mengulang proses dari awal, membuang waktu, tenaga, dan biaya yang tidak sedikit.

2) Penafsiran Sistematis dan Teleologis oleh *Judex Juris*

Berbeda secara fundamental dengan PTUN, Majelis Kasasi Mahkamah Agung menggunakan penafsiran sistematis dan teleologis yang lebih komprehensif. Hakim kasasi tidak membaca Pasal 75 secara terisolasi, melainkan menghubungkannya dengan keseluruhan sistem hukum dan tujuan pembentukan undang-undang[14]. Mahkamah Agung, melalui berbagai putusan kasasinya, mengembangkan argumentasi yang didasarkan pada beberapa lapis penalaran hukum:

a) Penafsiran Sistematis *Intra-kompleks* UU AP:

Mahkamah Agung menghubungkan Pasal 75 ayat (1) dengan ketentuan-ketentuan lain dalam UU AP yang menunjukkan karakter opsional upaya administratif, meliputi:

1. Pasal 75 ayat (2) UU AP yang menyatakan bahwa upaya administratif tidak menghapuskan hak warga masyarakat untuk

[14] Muhtar Said, *Op Chit,* h.6

welfarestatejurnalhukum@gmail.com

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan[15]. Ketentuan ini sangat fundamental karena menunjukkan bahwa upaya administratif tidak bersifat *ultimum remedium* melainkan sekadar alternatif penyelesaian sengketa.

2. Pasal 95 UU AP tentang pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yang menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang secara sadar membedakan antara kewajiban prosedural yang menggunakan frasa "**wajib**" atau "**harus**" dan hak opsi yang menggunakan frasa "**dapat**". Tidak adanya kata "**wajib**" dalam Pasal 75 merupakan pilihan sadar dari *legal drafter* untuk memberikan fleksibilitas kepada masyarakat.

b) Penafsiran Sistematis *Ekstra-kompleks* dengan UU PTUN:

Mahkamah Agung menyadari adanya disharmoni antara UU AP dan UU PTUN, namun memberikan solusi dengan membedakan ranah hukum materiil dan hukum formil. Dalam praktiknya, MA berpendapat bahwa UU Administrasi Pemerintahan sebagai *umbrella act* di bidang administrasi pemerintahan seharusnya menjadi pedoman utama dalam menafsirkan sifat upaya administratif[16].

c) Penafsiran *Teleologis* berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB):

Majelis Kasasi berpendapat bahwa mewajibkan upaya administratif secara kaku bertentangan dengan berbagai asas dalam AUPB, terutama:

1. Asas Keterbukaan Masyarakat berhak mengetahui dan memahami seluruh pilihan hukum yang tersedia, termasuk hak untuk langsung mengakses peradilan;

[15] Enrico Simanjuntak, *Op Chit,* h.7

[16] Nurasti Parlina dalam Artikel "*Regulasi dan Implementasi Wajib Menempuh Upaya Administrasi dalam Sengketa Administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara*" Jatiswara Volume 36, Nomor 2, Tahun 2021, h.163-176

2. Asas Pelayanan yang Baik - Pemerintah tidak boleh mempersulit masyarakat dalam mengakses keadilan dengan prosedur berlapis yang tidak perlu;
3. Asas Keadilan - Setiap warga negara berhak atas kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945), yang tidak dapat dihalangi oleh interpretasi prosedural yang kaku.

Mahkamah Agung juga mempertimbangkan argumentasi bahwa tidak semua keputusan administrasi negara memiliki mekanisme banding internal atau keberatan. Dalam konteks ini, "**dapat**" harus dimaknai sebagai pilihan yang bijak, bukan keharusan mutlak[17].

d) Pendekatan Historis

Pendekatan historis turut memperkuat penafsiran kasasi. Dalam Naskah Akademik Rancangan UU AP, perumus undang-undang secara tegas menyatakan bahwa upaya administratif dirancang sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat *nonlitigasi* yang tetap menghormati hak konstitusional warga negara. Artinya, upaya administratif adalah tambahan, bukan pengganti, dari hak untuk menggugat ke PTUN[18].

b. Faktor Sistemik Penyebab Dualisme

Selain perbedaan metode interpretasi, terdapat tiga faktor sistemik yang membuat perbedaan penafsiran ini bertahan dan sulit diharmonisasikan:

1) *Disharmoni Regulasi Vertikal* dan *Horizontal*

Terdapat tarik-menarik yang *intens* antara Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yang mengamanatkan upaya administratif sebagai syarat absolut kewenangan mengadili dengan Pasal 75 UU AP yang menyatakan "**dapat**". Mahkamah Agung telah menerbitkan

[17] Dola Riza Meita Lefi Kurnia Boiziardi. "*Pengaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*." Unes Journal of Swara Justisia, Vol. 7, No. 4, Tahun 2024, hlm. 1258-1267.

[18] Muhtar Said, *Op Chit,* h.6

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

PERMA Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif sebagai pedoman bagi hakim di seluruh Indonesia. Namun, PERMA ini menjadi kontroversial karena justru mempertegas kewajiban menempuh upaya administratif. Pasal 2 ayat (1) PERMA tersebut secara tegas menyatakan bahwa Pengadil-an berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Akademisi Ridwan HR menyebutkan bahwa "ada sementara orang yang menganggap PERMA tersebut bertentangan dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang AP, dengan alasan bahwa Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 menggunakan kata 'dapat', berbeda dengan ketentuan Pasal 48 UU PTUN yang menggunakan kata '**harus**'."[19]

Ridwan HR membela PERMA tersebut dengan menggunakan metode interpretasi *noscitur a sociis*, yang berarti suatu redaksi atau kalimat harus diartikan dalam atau sesuai konteksnya. Menurutnya, konteks Pasal 75 ayat (1) UU AP sangat jelas, yaitu "*Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan.*" Dengan merujuk pada konteks ini, penggunaan kata "**dapat**" adalah tepat karena memberikan hak bukan kewajiban kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan dan/atau banding. Namun, setelah hak itu digunakan, maka prosedur selanjutnya bersifat mengikat.

Alih-alih menyelesaikan masalah, PERMA ini sering menjadi senjata bagi PTUN untuk menolak gugatan dengan dalih upaya administratif belum selesai, sementara Mahkamah Agung di tingkat kasasi sering kali membatalkannya dengan alasan penafsiran yang berbeda. Akibatnya, terjadi ketidak-konsistenan vertikal antara putusan PTUN yang menolak

[19] Dola Riza Meita Lefi Kurnia Boiziardi, *Op Chit,* h.12

gugatan dan putusan MA yang membatalkan penolakan tersebut.

2) Beban Institusional dan Perbedaan Perspektif Waktu

PTUN sebagai *judex facti* berada di garis depan sistem peradilan dan dibebani dengan volume perkara yang terus meningkat. Kecenderungan untuk menyaring perkara secara prosedural adalah bentuk *judicial economy* untuk mengurangi beban pemeriksaan pokok perkara. Dalam perspektif manajemen perkara, penolakan secara prosedural jauh lebih cepat dan murah dibandingkan dengan pemeriksaan pokok perkara yang memerlukan pembuktian yang panjang dan kompleks. Hal ini menciptakan insentif institusional bagi hakim PTUN untuk menggunakan "**jalan pintas**" prosedural.

Sebaliknya, Mahkamah Agung sebagai *judex juris* memiliki perspektif yang berbeda. Sebagai pengadilan tertinggi, MA bertanggung jawab untuk:

a. Menjaga konsistensi dan keseragaman penerapan hukum di seluruh wilayah hukum Indonesia;
b. Melindungi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh kepastian hukum yang adil;
c. Melakukan fungsi *judicial review* terhadap putusan-putusan pengadilan di bawahnya;
d. Mengisi *rechtsvacuum* melalui putusan-putusannya yang bersifat *leading case.*

MA juga memiliki perspektif *policy oriented* yang tidak terikat pada tekanan beban perkara harian seperti yang dialami PTUN. Hal ini memungkinkan MA untuk mengambil keputusan yang lebih berorientasi pada keadilan substantif daripada efisiensi prosedural[20].

3) Tidak Terpublikasinya *Dissenting Opinion* dan *Minimnya Stare Decisis*

a. Faktor pertama, tidak adanya mekanisme *dissenting opinion* yang terpublikasi secara luas

[20] Azrotul Qoyyima dalam Artikel "*Diskursus Pembatasan Dan Pertanggungjawaban Penggunaan Wewenang De Facto Organ Pemerintahan*" Welfare State: Jurnal Hukum, Vol 5 No 1, Tahun 2026, hal 33-60, https://doi.org/10.56013/welfarestate.v5i1.5005

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

di tingkat PTUN menyebabkan setiap majelis hakim di pengadilan yang berbeda sering kali memaknai Pasal 75 "dari awal" Akibatnya, tidak ada *stare decisis* yang mengikat secara horizontal di antara hakim PTUN. Putusan mengenai masalah hukum yang sama bisa berbeda antara Pengadilan PTUN Jakarta, PTUN Semarang, PTUN Bandung, dan PTUN lainnya.

b. Faktor kedua, sistem peradilan Indonesia menganut asas bahwa hakim tidak terikat pada putusan hakim lain dengan asas *independent judicial decision-making*. Meskipun putusan Mahkamah Agung secara hierarkis mengikat ke bawah, dalam praktiknya sering terjadi "pembangkangan terselubung" di mana PTUN tetap mempertahankan penafsirannya sendiri dengan cara membedakan fakta kasus atau menemukan pengecualian.

c. Faktor ketiga, minimnya sosialisasi dan internalisasi putusan-putusan penting Mahkamah Agung di kalangan hakim PTUN. Padahal, dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 388/G/2024/PTUN.JKT, hakim PTUN sendiri mengutip beberapa putusan yang konsisten dengan posisi MA, seperti Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar Nomor 29/B/2018/ PT.TUN.MKS yang dikuatkan MA dengan Putusan Nomor 536 K/TUN/2018[21]. Namun, pengakuan terhadap yurisprudensi ini tidak serta-merta mengubah praktik peradilan secara keseluruhan.

c. Implikasi dan Solusi atas Dualisme Penafsiran

Dualisme penafsiran ini membawa implikasi serius terhadap hak konstitusional warga negara atas *access to justice*. Dalam penelitian Kukuh Santiadi disebutkan bahwa "Indonesia telah memiliki pengaturan Upaya

[21] Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 536 K/TUN/2018 yang menguatkan Putusan PT TUN Makassar Nomor 29/B/2018/PT.TUN.MKSKukuh .

Administratif dan penerapannya telah berjalan, meski ditemui berbagai kendala seperti perbedaan tafsir yang mengakibatkan pelaksanaan Upaya Administratif menjadi tidak konsisten, salah satunya terkait istilah '**dapat**' yang sebagian hakim memaknainya sebagai keharusan dan sebagian lain bukan." Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa ketidak-konsistenan ini berdampak langsung pada:

1) Masyarakat kurang mampu yang tidak memiliki akses terhadap bantuan hukum profesional menjadi paling dirugikan;
2) Ketidakpastian hukum menyebabkan masyarakat bingung menentukan strategi berperkara;
3) Pemborosan waktu dan biaya karena harus mengulang proses dari awal[22].

Oleh karena itu beberapa Akademisi dan Praktisi menawarkan beberapa solusi, meliputi:

1) Rekonstruksi regulasi secara *integratif*. Kukuh Santiadi merekomendasikan "perlu adanya rekonstruksi ideal pengaturan dan penerapan Upaya Administratif dengan memeriksa kembali secara *integratif* peraturan-peraturan yang perlu penyesuaian supaya terjalin keseragaman dan kesamaan makna dalam pelaksanaan Upaya Administratif."[23] Ini berarti revisi simultan terhadap UU PTUN, UU AP, dan PERMA MA harus dilakukan secara terkoordinasi.
2) Penguatan mekanisme dialog antara MA dan PTUN. Diperlukan forum komunikasi reguler antara hakim agung dan hakim PTUN untuk menyamakan persepsi tentang penafsiran pasal-pasal kunci. Mahkamah Agung dapat menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang lebih tegas dan mengikat, serta melakukan supervisi dan pembinaan

[22] Kukuh Setiadi, *Op Chit,* h.3

[23] Kukuh Setiadi, *Op Chit,* h.3

terhadap PTUN secara berkelanjutan.

3) penerapan prinsip *exhaustion of administrative remedies* secara proporsional. Alih-alih menerapkan kewajiban mutlak atau pilihan mutlak, diperlukan pendekatan proporsional: upaya administratif wajib ditempuh hanya untuk jenis sengketa tertentu misalnya sengketa kepegawaian yang kompleks tetapi tidak wajib untuk sengketa sederhana atau yang menyangkut hak-hak dasar warga negara. Pendekatan ini dikenal dalam hukum administrasi sebagai *doktrin ripeness*.
4) Penggunaan teknologi untuk standardisasi prosedur. Pengembangan aplikasi berbasis web untuk pelaksanaan upaya administratif dapat membantu menciptakan prosedur yang seragam di seluruh Indonesia.
5) Publikasi dan penguatan yurisprudensi. Mahkamah Agung perlu lebih selektif dalam memilih putusan-putusannya untuk dijadikan *yurisprudensi* tetap, dan melakukan sosialisasi secara masif kepada seluruh PTUN di Indonesia.

2. Rekonstruksi Teori Kepastian Hukum untuk Menyelesaikan Disharmoni Normatif

Langkah selanjutnya setelah mengidentifikasi dualisme penafsiran kata "**dapat**" dalam Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan adalah merekonstruksi teori kepastian hukum agar mampu menjembatani kesenjangan antara Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan yang bersifat *fakultatif* dan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 yang bersifat imperatif. Rekonstruksi ini tidak semata-mata bersifat teoretis, melainkan memiliki implikasi praktis yang signifikan: menciptakan keadilan prosedural bagi warga masyarakat sekaligus menyelesaikan konflik normatif yang telah berkepanjangan dalam praktik peradilan tata usaha negara di Indonesia.

Disharmoni antara Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan dan PERMA Nomor 6 Tahun 2018 merupakan cerminan dari problem hukum yang lebih fundamental, yaitu ketiadaan kerangka teoretis yang memadai untuk menyeimbangkan tiga nilai dasar hukum: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Tanpa rekonstruksi teoritis yang kokoh, upaya harmonisasi regulasi akan *bersifat ad hoc* dan tidak menyelesaikan akar masalah.

a. Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch sebagai Titik Tolak

Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh filsuf hukum Jerman Gustav Radbruch merupakan salah satu kerangka teoretis paling berpengaruh dalam filsafat hukum modern. Radbruch membagi cita hukum menjadi tiga nilai fundamental yang harus diwujudkan secara simultan oleh setiap sistem hukum yang baik, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmässigkeit*)[24].

Menurut Radbruch, ketiga nilai ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Sebagaimana dijelaskan dalam berbagai literatur hukum, penegakan hukum akan memenuhi tiga standar yang diharapkan oleh Radbruch dan dilihat sebagai "*triad*" (tritunggal) yaitu antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Cita hukum adalah untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Selain mampu memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum, hukum harus mampu mengintegrasikan kepentingan sosial. Lebih lanjut, para pakar hukum menjelaskan bahwa dalam tataran normatif, kepastian hukum merupakan suatu peraturan hukum yang ditetapkan secara tegas karena diatur secara jelas dan logis, tidak menimbulkan keraguan karena banyak cara untuk memahaminya, dan tidak bertentangan atau menimbulkan konflik norma. Untuk mewujudkan prinsip kesetaraan di depan hukum dan tanpa diskriminasi, kepastian hukum juga diperlukan.

Salah satu kontribusi paling penting dari Radbruch adalah ajarannya tentang prioritas nilai ketika terjadi konflik di antara ketiga tujuan hukum tersebut. Radbruch mengajarkan bahwa dalam situasi konflik antar nilai, kepastian hukum harus dikalahkan jika suatu norma sangat tidak adil (*extremely unjust*). Sejarah munculnya asas prioritas ini tidak terlepas dari pengalaman pribadi Radbruch yang menyaksikan bagaimana rezim NAZI Jerman meng-

[24] E. Fernando M. Manullang dalam artikel *"Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang"* Undang: Jurnal Hukum, Vol. 5 No. 2, Tahun 2022, hal 453-480, DOI: 10.22437/ujh.5.2.453-480

gunakan hukum positif untuk melegitimasi kekejaman perang dan pelanggaran HAM yang sistematis. Radbruch yang semula menganut paham positivisme hukum yang menempatkan kepastian hukum di atas segalanya, pada akhirnya mengubah pandangannya. Ia menyimpulkan bahwa keadilan harus ditempatkan sebagai nilai tertinggi di antara ketiga tujuan hukum.

Dalam konteks Indonesia, ajaran Radbruch tentang prioritas keadilan ini sering dirujuk untuk membenarkan penolakan terhadap penerapan hukum positif yang kaku jika bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat[25]. Sebagaimana dikemukakan dalam berbagai kajian, keadilan merupakan upaya untuk memberikan kesetaraan, namun hal ini sulit dipenuhi karena hanya ada dalam lingkup relasi, bukan secara faktual. Kemanfaatan juga sulit diukur karena adanya beragam pandangan. Oleh karena itu, Radbruch menawarkan unsur ketiga yaitu kepastian hukum untuk mengatasi segala kekurangan yang ada.

Faktanya, Pasal 75 UU AP tidak menghadirkan situasi "sangat tidak adil" seperti yang menjadi fokus utama Radbruch dalam konteks hukum NAZI. Yang dihadapi adalah situasi ambiguitas prosedural yang lebih halus sebuah kondisi di mana dua interpretasi yang sama-sama *plausible* bersaing untuk mendominasi praktik peradilan[26]. Situasi seperti ini justru melahirkan ketidakpastian hukum yang nyata bagi masyarakat pencari keadilan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi ke arah yang lebih bernuansa: kepastian hukum prosedural yang fleksibel (*flexible procedural certainty*), bukan kepastian yang kaku dan mati.

Sebagaimana dikemukakan dalam artikel ilmiah di lingkungan Mahkamah Agung, dewasa ini diperlukan pemahaman hukum yang dinamis, kontekstual, dan emansipatoris. Hukum bukanlah produk jadi yang dapat diaplikasikan secara mekanis, melainkan proses sosial yang terus berlangsung. Keadilan bukanlah konsep abstrak yang dapat

[25] Muhammad Bintang Firdaus. "*Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia.*" Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik, Volume 3, Nomor 1, Tahun 2025, hal 357-367.

[26] Ernawati Huroiroh"*Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang Undang Administrasi Pemerintahan.*" Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial Volume 2. Nomor 2, Tahun 2022, hal 50-76.

didefinisikan sekali untuk selamanya, melainkan aspirasi kolektif yang terus berevolusi. Kepastian hukum bukanlah stabilitas kaku, melainkan prediktabilitas responsif terhadap perubahan sosial.

b. Rekonstruksi Teori: Upaya Administratif sebagai *Primum Remedium*

Penelitian ini mengusulkan rekonstruksi teori kepastian hukum dengan menjadikan upaya administratif sebagai *primum remedium* namun bukan *ultimum remedium.* Perbedaan antara kedua konsep ini sangat fundamental dan memiliki implikasi besar terhadap akses keadilan warga negara. Konsep *ultimum remedium* atau "upaya hukum terakhir" menempatkan litigasi di pengadilan sebagai pilihan yang hanya dapat ditempuh setelah semua upaya non-litigasi gagal[27]. Dalam konteks hukum administrasi, jika upaya administratif diposisikan sebagai ultimum remedium, maka warga masyarakat wajib menempuh seluruh jenjang keberatan dan banding administratif sebelum dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Pendekatan ini tercermin dalam Pasal 48 UU PTUN maupun dalam PERMA Nomor 6 Tahun 2018.

Sebaliknya, konsep *primum remedium* menempatkan upaya non-litigasi sebagai rekomendasi pertama yang didorong oleh sistem hukum, tetapi tidak bersifat memaksa. Warga masyarakat dianjurkan untuk mencoba menyelesaikan sengketa melalui upaya administratif terlebih dahulu karena cara ini lebih cepat, murah, dan dapat menjaga hubungan baik dengan pemerintah. Namun, jika warga memilih untuk langsung mengakses peradilan, hak konstitusionalnya untuk memperoleh keadilan tidak boleh dihalangi[28].

Sebagaimana diuraikan dalam artikel resmi Mahkamah Agung, dewasa ini sistem penegakan hukum sangat mengedepankan penyelesaian sengketa melalui jalur perdamaian. Dalam pidana misalnya, instrumen penyelesaian melalui *Restorative Justice* telah memberikan pandangan bahwa fokus pada pemidanaan dialihkan menjadi proses dialog dan mediasi.

[27] Pande Komang Surya Mahesa. dalam Artikel "*Penerapan Prinsip Ultimum Remedium Dalam Kebijakan Kriminalisasi Di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Praktis.*" Jurnal Media Akademik (JMA) Volume 3. Nomor 9, Tahun 2025.

[28] Suhair Aisyah Putri dalam artikel "Rekonstruksi Paradigma Penyelesaian Sengketa Sebagai Optimalisasi Upaya Nonlitigasi." ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata Volume 10. Nomor 01, Tahun 2024, hal 1-14.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Dalam ranah hukum administrasi, pola penyelesaian sengketa tanpa melalui pengadilan sebenarnya sudah digaungkan sejak lahirnya Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan menempatkan dirinya sebagai *Ultimum Remedium* yang berarti upaya terakhir yang ditempuh ketika upaya lain belum menemukan titik penyelesaian.

Namun, yang perlu direkonstruksi adalah pemahaman bahwa ultimum remedium merujuk pada posisi pengadilan dalam keseluruhan sistem penyelesaian sengketa, bukan pada kewajiban prosedural yang membebani warga masyarakat. Artinya, pengadilan harus menjadi pilihan terakhir bagi pemerintah untuk menyelesaikan sengketa, bukan menjadi pintu yang tertutup bagi warga yang ingin mencari keadilan. Model rekonstruksi yang diusulkan dalam penelitian ini memiliki tiga pilar utama yang saling terkait dan saling memperkuat:

1) Kewajiban Memberitahu

   Pilar pertama menekankan bahwa Pejabat Pemerintahan wajib mencantumkan secara eksplisit dalam setiap keputusan informasi yang lengkap dan transparan mengenai:

   a) Hak warga masyarakat untuk mengajukan upaya administratif baik keberatan dan/atau banding kepada pejabat atau atasan pejabat yang menerbitkan keputusan
   b) Batas waktu penyelesaian upaya administratif maksimal 21 hari kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 77 UU AP;
   c) Konsekuensi hukum yang jelas bahwa warga masyarakat tetap memiliki hak untuk langsung menggugat keputusan tersebut ke PTUN tanpa harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu[29].

2) Peluang Perbaikan Melalui Mekanisme Musyawarah

   Pilar kedua menekankan bahwa jika warga masyarakat memilih untuk langsung menggugat ke PTUN tanpa terlebih dahulu menempuh upaya administratif, hakim PTUN tidak boleh menolak gugatan dengan alasan prematur *(dilatoria exceptie)*[30]. Sebaliknya, hakim wajib

[29]Petrus Ckl Bello dalam Artikel "*Teori Hukum Berbasis Kewajiban Menurut Immauel Kant.*" Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat Volume 10. Nomor 3, Tahun 2024, hal 577-608.

[30]Bayu Indra Laksana, dalam Artikel "*Musyawarah Sebagai Upaya Penguatan Modal Sosial.*" Jurnal At-

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

menerima gugatan tersebut untuk diperiksa. Namun demikian, untuk tetap menghormati semangat penyelesaian sengketa secara musyawarah yang dijunjung tinggi dalam budaya hukum Indonesia, hakim diberi kewenangan untuk memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintah melakukan evaluasi ulang atas keputusannya.

3) Parameter Kepastian Tiga Tingkat
Pilar ketiga memberikan landasan filosofis dan yuridis bagi dua pilar sebelumnya dengan mengusulkan tiga parameter kepastian yang harus dipenuhi oleh setiap regulasi di bidang upaya administratif. Parameter ini dikenal dengan nama Parameter Kepastian Tiga Tingkat:
   a) *Lex Scripta* (Kepastian Tertulis) - menekankan bahwa aturan mengenai upaya administratif harus tertulis secara jelas dan tidak kontradiktif. Dalam konteks ini, perlu dilakukan revisi Pasal 75 UU AP atau setidaknya penerbitan penafsiran resmi yang secara eksplisit menyatakan: "Upaya administratif tidak menghalangi hak gugat warga masyarakat ke Pengadilan Tata Usaha Negara".
   b) *Lex Certa* (Kepastian yang Pasti) - Parameter kedua melampaui sekadar ketentuan tertulis. Parameter *lex certa* menuntut bahwa Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang berisi larangan bagi seluruh PTUN di Indonesia untuk menolak gugatan hanya karena warga masyarakat belum menempuh upaya administratif.
   c) *Lex Iusta* (Kepastian yang Adil) - Parameter ketiga adalah yang paling substantif. Parameter *lex iusta* menuntut bahwa pengadilan wajib mengutamakan substansi perkara daripada formalitas prosedural dalam memutus sengketa tata usaha negara. Parameter ini bersumber dari ajaran Radbruch tentang prioritas keadilan. Dalam konteks sengketa administrasi, keadilan substantif berarti bahwa hakim tidak boleh menolak seseorang dari ruang pengadilan hanya karena ia tidak mengetahui seluk-beluk pro-

Taghyir: Jurnal Dakwah Dan Pengembangan Masyarakat Desa Volume 8. Nomor 1, Tahun 2025, hal 157-180.

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

sedur berjenjang upaya administratif. Jika ada keraguan tentang penafsiran prosedur, hakim wajib memilih interpretasi yang memberikan akses keadilan seluas-luasnya kepada warga masyarakat[31].

c. Implikasi Rekonstruksi terhadap PERMA Nomor 6 Tahun 2018

PERMA Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif lahir dari niat baik Mahkamah Agung untuk memberikan pedoman yang seragam bagi hakim di seluruh Indonesia dalam menghadapi ambiguitas Pasal 75 UU AP. Sebagaimana tercantum dalam konsideran PERMA tersebut, Mahkamah Agung mendukung dengan penuh ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU AP yang menyatakan bahwa warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan dalam hal tidak menerima penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat[32].

Namun, dalam implementasinya, PERMA Nomor 6 Tahun 2018 justru memperkuat penafsiran yang mewajibkan upaya administratif. Pasal 2 ayat (1) PERMA tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Secara teoretis, PERMA Nomor 6 Tahun 2018 dapat dikritik karena:

1) PERMA ini bertentangan dengan semangat Pasal 75 UU AP. Sebagaimana telah diuraikan secara panjang lebar, Pasal 75 menggunakan frasa "**dapat**" yang bersifat fakultatif, bukan imperatif. PERMA yang mengubah "**dapat**" menjadi "**harus**" merupakan bentuk *ultra vires*—tindakan di luar kewenangan karena mengubah substansi undang-undang. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk mengatur hal-hal teknis yang diperlukan untuk kelancaran peradilan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun

[31] Muhammad Bintang Firdaus, *Op Chit,* h.20

[32] Sonyendah Retnaningsih dalam Artikel "*Pelaksanaan E-Court Menurut Perma Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Administrasi Perkara Di Pengadilan Secara Elektronik Dan E-Litigation Menurut Perma Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik (Studi Di Pengadilan Negeri Di Indonesia)*." Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 50. Nomor 1, Tahun 2020, hal 124-144.

1985 tentang Mahkamah Agung, tetapi kewenangan ini tidak mencakup perubahan makna norma undang-undang.

2) PERMA ini menciptakan prosedur berlapis yang tidak efisien. Dalam praktiknya, warga masyarakat yang bersengketa dengan pemerintah harus melalui tiga jenjang prosedural: (a) keberatan kepada pejabat penerbit keputusan; (b) banding kepada atasan pejabat; (c) baru kemudian gugatan ke PTUN. Jika salah satu jenjang tidak ditempuh, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima. Padahal, Pasal 75 ayat (2) UU AP secara tegas menyatakan bahwa upaya administratif tidak menghapuskan hak gugat. Prosedur berlapis ini secara efektif menghapuskan hak gugat dalam praktiknya karena banyak warga yang tidak mampu menyelesaikan seluruh jenjang.
3) PERMA ini bertentangan dengan prinsip *access to justice* yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Akses keadilan tidak boleh dipersulit oleh prosedur yang rumit dan berbelit-belit. Sebagaimana dikemukakan dalam berbagai kritik akademis, upaya administratif yang tadinya dirancang sebagai sarana penyelesaian sengketa alternatif yang cepat dan murah, justru berubah menjadi *procedural trap* yang menjebak masyarakat.

Dengan diadopsinya PERMA baru yang merefleksikan tiga pilar rekonstruksi di atas, disharmoni normatif antara undang-undang dan PERMA dapat diselesaikan secara tuntas. Hubungan antara Pasal 75 UU AP dan PERMA menjadi harmonis karena:

a) Secara vertikal, PERMA baru tidak bertentangan dengan undang-undang. PERMA secara eksplisit mengakui sifat fakultatif Pasal 75 dan tidak mengubah "**dapat**" menjadi "**harus**".
b) Secara horizontal, PERMA baru konsisten dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) tentang hak atas kepastian hukum yang adil dan Pasal 28D ayat (1) tentang hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
c) Secara fungsional, PERMA baru memberikan pedoman yang jelas dan operasional bagi hakim PTUN, sehingga tidak ada lagi

alasan bagi perbedaan penafsiran yang mencolok antara satu PTUN dengan PTUN lainnya.

Dengan demikian, kepastian hukum yang berkeadilan bukan sekadar kepastian formal yang kaku dapat terwujud dalam sistem peradilan administrasi Indonesia. Warga masyarakat tidak lagi dihadapkan pada ketidakpastian tentang apakah gugatannya akan diterima atau ditolak, tergantung pada kebetulan majelis hakim mana yang memeriksa perkaranya.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan mengenai makna ganda kata "dapat" dalam Pasal 75 UU AP dan upaya rekonstruksi teori kepastian hukum. Penelitian ini menemukan bahwa perbedaan penafsiran kata "**dapat**" dalam Pasal 75 UU AP antara hakim PTUN secara penafsiran harfiah yang mewajibkan upaya administratif dan hakim kasasi secara penafsiran sistematis yang memaknainya sebagai pilihan fakultatif disebabkan oleh dualisme paradigma kehakiman serta faktor sistemik seperti disharmoni dengan PERMA Nomor 6/2018, perbedaan beban tugas, dan tidak adanya publikasi *dissenting opinion.* Rekonstruksi teori kepastian hukum yang tepat adalah dengan menggeser paradigma dari kepastian kaku menuju *flexible procedural certainty,* menjadikan upaya administratif sebagai *primum remedium* bukan *ultimum remedium,* melalui tiga pilar: kewajiban memberitahu pejabat, peluang perbaikan dengan penundaan sidang, serta parameter kepastian tiga tingkat *(lex scripta, lex certa, lex iusta),* yang berimplikasi pada perlunya pencabutan atau revisi PERMA Nomor 6/2018.

Peneliti merekomendasikan kepada pembentuk undang-undang untuk merevisi Pasal 75 UU AP dengan menambahkan kalimat bahwa upaya administratif tidak menghalangi hak gugat langsung; kepada Mahkamah Agung untuk mencabut atau merevisi PERMA Nomor 6/2018 serta menerbitkan SEMA yang melarang PTUN menolak gugatan hanya karena alasan belum menempuh upaya administratif; kepada hakim agar menggunakan penafsiran sistematis-teleologis; kepada pejabat pemerintah untuk mencantumkan pemberitahuan hak upaya administratif dalam setiap keputusan; serta kepada peneliti

selanjutnya untuk melakukan kajian empiris dan studi perbandingan dengan negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

Bahri, Idik Saeful. 2025 . *Tafsir Sistematis Majelis Kasasi terhadap Ketentuan Upaya Administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan.* den 26 September. https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/tafsir-sistematis-majelis-kasasi-terhadap-ketentuan-upaya-02m.

Bello, Petrus Ckl. 2024. "Teori Hukum Berbasis Kewajiban Menurut Immauel Kant." *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat Volume 10. Nomor 3* 577-608 .

Boiziardi, Dola Riza Meita Lefi Kurnia. 2024. "engaturan Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Unes Journal of Swara Justisia, Vol. 7, No. 4,* 1258-1267.

Firdaus, Muhammad Bintang. 2025. "Dialektika Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Perspektif Gustav Radbruch pada Hukum Indonesia." *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik, Volume 3, Nomor 1* 357-367.

Huroiroh, Ernawati. 2022. "Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang Undang Administrasi Pemerintahan." *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial Volume 2. Nomor 2* 50-76.

Laksana, Bayu Indra. 2025. "Musyawarah Sebagai Upaya Penguatan Modal Sosial." *Jurnal At-Taghyir: Jurnal Dakwah Dan Pengembangan Masyarakat Desa Volume 8. Nomor 1* 157-180.

Mahesa, Pande Komang Surya. 2025. "Penerapan Prinsip Ultimum Remedium Dalam Kebijakan Kriminalisasi Di Indonesia: Tinjauan Teoritis dan Praktis." *Jurnal Media Akademik (JMA) Volume 3. Nomor 9.*

Manullang, E. Fernando M. 2022. "Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang ." *Undang: Jurnal Hukum, Vol. 5 No. 2* 453-480.

Putri, Suhair Aisyah. 2024. "Rekonstruksi Paradigma Penyelesaian Sengketa Sebagai Optimalisasi Upaya Nonlitigasi." *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata Volume 10. Nomor 01* 1-14.

Qoyyima, Azrotul. 2026. "Diskursus Pembatasan Dan Pertanggungjawaban Penggunaan Wewenang De Facto Organ Pemerintahan." *Welfare State: Jurnal Hukum, Vol 5 No 1* 33-60.

Rahayu, Derita Prapti. 2020. *Metode Penelitian Hukum.* Yogyakarta : 1-25.

Raihan, Ryandi. 2022. *Upaya Administrasif Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara.* Banjarmasin : Universitas Lambung Mangkurat.

Retnaningsih, Sonyendah. 2020. "Pelaksanaan E-Court Menurut Perma Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Administrasi Perkara Di Pengadilan Secara Elektronik Dan E-Litigation Menurut Perma Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik ." *Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 50. Nomor 1* 124-144.

Rahayu, D. P. (2020). *Metode Penelitian Hukum.* Yogyakarta : 1-25.

Simanjuntak, E. (2018). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi.* Jakarta: Sinar Grafika .

Safitri, Erna Dwi. 2025. "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Volume 3 Nomor 1* 34-45.

Said, Muhtar. 2023. "Tafsir Hakim Judex Facti dan Judex Juris Terkait Batas Maksimal Upaya Administratif" ." *PROGRESIF: Jurnal Hukum, Vol 17 No 1 Tahun 2023.*

Setiadi, Kukuh. 2023. *Pengaturan dan Penerapan Upaya Administratif dalam Konteks Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia.* Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia .

Simanjuntak, Enrico. 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi.* Jakarta: Sinar Grafika .

Yanuartanti, Anissa. 2024. *Pelaksanaan Upaya Administratif dan Implikasi Yuridisnya terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.* Palu : Universitas Tadulako.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif

Putusan PTUN Jakarta Nomor 388/G/2024/PTUN.JKT

Putusan PTUN Bandung Nomor 5/G/2020/PTUN.BDG

Putusan Mahkamah Agung Nomor 536 K/TUN/2018

Putusan PTUN Jakarta Nomor 226/G/2019/PTUN.JKT

Putusan PTUN Palembang Nomor 32/G/2020/PTUN.PLG,

Wëlfarë štatë
p_ISSN : 2962-6412 e_ISSN : 2962-6439
Volume 5, Nomor 2, Oktober 2026

Putusan PTTUN Medan Nomor 19/B/2021/PTTUN.MDN

Putusan Kasasi MA Nomor 327 K/TUN/2021