

## Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menguji Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Negara

**Julman Hente**

*Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia*

 [julman126@gmail.com](mailto:julman126@gmail.com)

### Abstract

This study explores the authority of the Administrative Court (PTUN) in examining elements of abuse of power by government officials and the implications of implementing Law Number 30 of 2014 on Government Administration. Using a library research method with a qualitative approach, this research analyzes primary, secondary, and tertiary legal materials to delve into administrative law issues. The findings reveal that the PTUN plays a significant role in evaluating and maintaining the balance between officials' discretion (*freies Ermessen*) and the protection of public rights from abuse of power. The application of the Government Administration Law expands the PTUN's jurisdiction, enabling the examination of factual actions by state officials previously beyond its scope. This study also highlights the importance of harmonizing administrative and criminal law to ensure a fairer and more accountable resolution of power abuse issues.

**Keywords:** Administrative Court, Abuse of Power, Government Administration

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Al-Furqan Makassar  
ISSN 2622-5212  
Website <https://ojs.staialfurqan.ac.id/jtm/>  
Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi CC BY SA  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



### PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki badan peradilan yang independen dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang bersifat merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terwujudnya Negara Hukum Republik Indonesia (Jintang, 2023). Oleh karena itu, selain lembaga kehakiman utama seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, institusi lain yang memiliki keterkaitan dengan yurisdiksi peradilan juga harus mendukung independensi kehakiman. Kewenangan yang melekat pada suatu jabatan umumnya berada dalam ranah hukum administrasi, sehingga kewenangan untuk memeriksa dan mengadili tindakan atau keputusan seorang pejabat publik berada pada hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ketentuan ini diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan:

1. Pengadilan memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.
2. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang

- dalam suatu keputusan dan/atau tindakan.
3. Pengadilan wajib memberikan putusan atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
  4. Terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
  5. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memberikan putusan atas permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dalam jangka waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
  6. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Menurut Philipus M. Hadjon, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika wewenang digunakan tidak sesuai dengan ketentuan yang semestinya. Dalam hal ini, pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang tidak sesuai dengan maksud yang diamanatkan. Konsep "tujuan dan maksud" dalam pemberian wewenang, yang menjadi dasar penentuan adanya penyalahgunaan wewenang, dikenal sebagai prinsip spesialitas (Hadjono, 2011). Jean Rivero menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diklasifikasikan ke dalam tiga jenis. Pertama, penggunaan wewenang untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan yang bertentangan dengan kepentingan umum. Kedua, penggunaan wewenang yang bertujuan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang atau peraturan lainnya. Ketiga, penyalahgunaan prosedur dalam penggunaan wewenang, yaitu ketika prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu diabaikan atau digantikan dengan prosedur yang tidak semestinya demi mencapai tujuan tersebut (Gakur, 2022).

Penyalahgunaan wewenang merupakan konsep dalam hukum administrasi yang sering menimbulkan kebingungan dalam pemahaman maupun penerapannya. Dalam praktiknya, istilah ini kerap diartikan sebagai penyalahgunaan sarana dan kesempatan, perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), atau bahkan diperluas hingga mencakup segala tindakan yang melanggar peraturan atau kebijakan di berbagai bidang. Pemahaman yang terlalu luas dan tidak terdefinisi dengan jelas tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan, yang pada akhirnya dapat mengurangi kebebasan pemerintah dalam mengambil keputusan dalam situasi tertentu (*freies Ermessen*) (Anggoro, 2016).

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan. Kewenangan serupa juga diberikan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk menguji dugaan penyalahgunaan wewenang, mengingat tidak tersedia forum pembelaan lain bagi pejabat pemerintahan yang diduga terlibat, kecuali dalam ranah hukum pidana. Pejabat pemerintahan sering kali merasa menjadi korban kriminalisasi atas kebijakan yang mereka ambil (Syam dkk., 2023). Oleh karena itu, mengingat konsep penyalahgunaan wewenang merupakan bagian dari hukum administrasi yang juga memiliki keterkaitan dengan hukum pidana, penyelesaian masalah ini lebih tepat dilakukan melalui mekanisme peradilan administrasi. Penelitian mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara memiliki signifikansi yang penting karena beberapa alasan. Pertama, penelitian ini diperlukan untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas dan komprehensif mengenai batasan serta ruang lingkup penyalahgunaan wewenang dalam konteks hukum administrasi. Ketidajelasan konsep ini berpotensi menimbulkan interpretasi yang keliru, baik secara teoretis maupun praktis, yang dapat berujung pada kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil secara sah oleh pejabat pemerintahan. Kedua, kewenangan PTUN dalam menguji penyalahgunaan wewenang memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara kebebasan diskresi pejabat negara (*freies Ermessen*) dan perlindungan hak-hak masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkuat

independensi dan akuntabilitas lembaga peradilan administrasi di Indonesia (Dewi, 2019).

Fokus pembahasan yang menjadi rumusan masalah dalam artikel ini dirumuskan secara sistematis menjadi dua hal. Pertama, bagaimana kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Kedua, bagaimana implikasi penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap penanganan tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan kualitatif. Metode ini dilakukan dengan menganalisis bahan-bahan hukum yang relevan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier (Moleong, 2021). Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami dan menganalisis isu yang kompleks secara mendalam melalui interpretasi dan konstruksi hukum terhadap teks-teks hukum yang terkait. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta peraturan lain yang relevan. Sementara itu, bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, jurnal ilmiah, dan artikel yang membahas kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menguji unsur penyalahgunaan wewenang. Bahan hukum tersier meliputi ensiklopedia hukum, kamus hukum, dan sumber referensi lainnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menggunakan teknik pengeditan, pengorganisasian, dan penarikan kesimpulan. Analisis data dilakukan dengan metode interpretasi, konstruksi hukum, dan silogisme, yang bertujuan untuk menggali hubungan antara konsep, aturan, dan praktik hukum dalam konteks kewenangan PTUN. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif terkait implikasi penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terhadap penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan serta kontribusi bagi pengembangan hukum administrasi di Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Perubahan konsep hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang merupakan amandemen dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, telah memperluas wewenang yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Perubahan signifikan ini terutama berkaitan dengan definisi dan lingkup Keputusan Tata Usaha Negara. Selain memasukkan objek sengketa baru berupa tindakan faktual, PTUN juga diberi kewenangan untuk menilai unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, PTUN memiliki kewenangan untuk memeriksa permohonan terkait keputusan fiktif positif sesuai dengan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, serta menangani keputusan yang dihasilkan dari proses administrasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 76 ayat (3) undang-undang tersebut (Pamungkas, 2020).

Unsur-unsur yang terkandung dalam Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, berbeda dengan definisi Keputusan Administrasi Pemerintahan yang termaktub dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara didefinisikan sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan ini berisi tindakan hukum tata usaha negara yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Huroirah dkk., 2018).

Di sisi lain, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan Keputusan Administrasi Pemerintahan sebagai ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Definisi ini mencerminkan adanya perluasan cakupan keputusan yang dapat menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga memberikan dasar hukum yang lebih kuat dalam penyelesaian sengketa administratif di Indonesia (Aviano, 2022). Perbedaan definisi tersebut berdampak pada perluasan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Menurut pandangan Philipus M. Hadjon, jumlah unsur yang terkandung dalam suatu objek sengketa memengaruhi ruang lingkup kewenangan pengadilan. Semakin banyak unsur yang terdapat dalam objek sengketa, maka ruang lingkup kewenangan pengadilan cenderung semakin terbatas. Sebaliknya, jika unsur-unsur dalam objek sengketa lebih sedikit, maka kewenangan pengadilan akan menjadi lebih luas (Asimah, 2020).

Menurut penulis, meskipun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan juga dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, terdapat perbedaan konsep mendasar antara keduanya. Hakim yang menangani sengketa administrasi setelah diberlakukannya undang-undang tersebut harus cermat dalam mempertimbangkan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang tidak memiliki unsur individual dapat mengakibatkan keputusan bersifat umum masuk dalam kewenangan PTUN. Namun, keputusan yang bersifat regeling atau peraturan kebijakan tidak termasuk dalam kompetensi PTUN. PTUN juga memiliki kewenangan untuk menangani objek berupa tindakan administrasi pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan. Sebelumnya, objek tersebut diuji melalui peradilan umum dengan mekanisme perbuatan melawan hukum oleh pejabat (PMHP) berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Harahap, 2020). Selain itu, Pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa badan atau pejabat pemerintahan yang merasa dirugikan oleh hasil pengawasan internal dapat mengajukan permohonan ke pengadilan yang berwenang. Permohonan tersebut bertujuan untuk menentukan apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan atau tindakan yang diambil oleh pejabat pemerintahan.

Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menguji keabsahan tindakan pemerintahan dari perspektif hukum (legalitas) sangat terkait dengan konsep penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Konsep ini berfokus pada kesalahan administratif yang dilakukan oleh pejabat pemerintah (maladministrasi). Oleh karena itu, tidak tepat jika pertanggungjawaban pribadi pejabat dimasukkan dalam ranah kompetensi PTUN (Ridwan, 2018). Selain itu, Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menetapkan larangan penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan, yang meliputi beberapa aspek, yaitu larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang.

Dalam hukum administrasi, prinsip penyalahgunaan wewenang menegaskan bahwa setiap pemberian wewenang kepada pejabat atau lembaga pemerintahan harus didasarkan pada "tujuan dan maksud" yang jelas. Oleh karena itu, penggunaan wewenang harus selaras dengan tujuan yang mendasari pemberian wewenang tersebut. Apabila penggunaan wewenang menyimpang dari tujuan yang dimaksudkan, tindakan tersebut dapat dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Konsep ini sejalan dengan prinsip spesialisasi (*specialiteitsbeginsel*) yang dikembangkan oleh Mariette Kobussen, yang menyatakan bahwa setiap wewenang memiliki tujuan tertentu. Selain itu, dalam kajian hukum administrasi, prinsip *zuiverheid van oogmerk* (ketajaman tujuan) juga dikenal, dan pelanggaranannya dapat mengarah pada penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) (Seleky dkk., 2022).

Menurut peneliti, konsep penyalahgunaan wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bertentangan dengan

teori hukum administrasi. Penyalahgunaan wewenang seharusnya merujuk pada penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut, yang dikenal dengan asas *detournement de pouvoir*. Namun, dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan bahwa:

- (1) Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.
- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut:
  - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, pada saat mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang berbeda dari maksud pemberian wewenang tersebut;
  - c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, pada saat mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait, seharusnya tidak mengambil atau tidak mengambil keputusan tersebut.

Konsep keputusan fiktif positif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berbeda secara fundamental dengan konsep keputusan fiktif negatif yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam konsep keputusan fiktif negatif, ketidakaktifan pejabat dianggap sebagai penolakan, sedangkan dalam konsep keputusan fiktif positif, ketidakaktifan pejabat dianggap sebagai persetujuan. Meskipun demikian, dalam kasus keputusan fiktif positif, pemohon tidak langsung memperoleh hasil yang diinginkan (Norra, 2020). Pemohon harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN untuk mendapatkan putusan yang menyatakan bahwa permohonannya diterima. PTUN diwajibkan untuk memutuskan permohonan tersebut dalam waktu paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan. Putusan yang dikeluarkan oleh PTUN bersifat final dan mengikat, tanpa adanya upaya hukum lain. Selanjutnya, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengambil keputusan untuk melaksanakan putusan PTUN dalam waktu tidak lebih dari 5 hari kerja setelah putusan tersebut diumumkan (Wardana, 2023).

### **Implikasi Penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Tindakan Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan**

Secara teori, tindakan pemerintahan merupakan dasar dari berbagai jenis keputusan, baik yang bersifat konkret, individual, dan final, maupun yang bersifat umum. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan merupakan bagian dari tindakan yang pada dasarnya terbagi menjadi dua kategori, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata tidak termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi, sehingga tidak berada dalam wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Pratama dkk., 2019). Sebaliknya, tindakan hukum termasuk dalam cakupan hukum administrasi. Namun, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan hal yang berbeda. Dalam undang-undang tersebut, tindakan administrasi pemerintahan, yang selanjutnya disebut sebagai tindakan, diartikan sebagai perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya, baik berupa tindakan nyata maupun ketidaklaksanaan tindakan tertentu, dalam rangka menjalankan pemerintahan. Selain itu, administrasi pemerintahan mencakup proses pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyamakan atau menyetarakan posisi antara keputusan dan tindakan. Padahal, seperti yang

telah dibahas sebelumnya, tindakan merupakan dasar dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini dianggap kurang tepat. Selain itu, dari segi hukum acara, banyak hakim yang merasa kesulitan dalam menentukan prosedur pemeriksaan dan pembuktian di pengadilan, terutama jika yang digugat adalah tindakan faktual yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya, kewenangan PTUN dalam menguji keabsahan tindakan pemerintahan berkaitan dengan aspek hukum (legalitas). Konsep penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan lebih mengarah pada kesalahan administratif yang dilakukan oleh pejabat (maladministrasi). Oleh karena itu, penanggungjawaban pribadi pejabat tidak seharusnya menjadi ranah kompetensi PTUN (Putra, 2020).

Menurut analisis peneliti, konsep penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi. Penyalahgunaan wewenang seharusnya merujuk pada penggunaan kekuasaan yang bertentangan dengan tujuan asal pemberian wewenang tersebut, yang dikenal sebagai asas *détournement de pouvoir*. Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan rumusan yang lebih tepat mengenai penyalahgunaan wewenang. Implikasi lain yang timbul terkait dengan penyalahgunaan wewenang ini adalah adanya tumpang tindih antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui, dalam undang-undang korupsi, penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu elemen tindak pidana korupsi (Tuela dkk., 2023). Dalam hal ini, terdapat dua isu utama, yaitu apabila penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara diajukan ke dua pengadilan sekaligus, yaitu PTUN dan pengadilan pidana, serta apabila PTUN memutuskan tidak ada penyalahgunaan wewenang, namun pihak lain membawa perkara tersebut ke pengadilan negeri dengan dakwaan korupsi.

Dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan untuk menguji upaya administratif diberikan kepada Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara. Jika terdapat ketidakpuasan terhadap keputusan PTUN, pihak terkait dapat mengajukan banding ke Mahkamah Agung. Sejak awal, keberadaan upaya administratif sering mendapat kritik, karena jarang berhasil diselesaikan oleh pemerintah dan terkadang dianggap hanya memperpanjang birokrasi tanpa hasil yang jelas. Selain itu, tidak ada sanksi yang dikenakan kepada pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang terlibat. Oleh karena itu, banyak pihak yang mengusulkan penghapusan upaya administratif ini (Riza, 2018). Namun, pemerintah dan DPR tetap mempertahankan keberadaan mekanisme tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan untuk menguji hasil upaya administratif diserahkan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, seperti yang diatur dalam Pasal 76 ayat (3), yang menyatakan bahwa jika warga masyarakat tidak puas dengan hasil banding yang dilakukan oleh atasan pejabat, mereka dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan demikian, terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 berdampak pada masyarakat, terutama terkait dengan proses penyelesaian perkara di PTUN yang kini menjadi lebih panjang, yaitu dari dua tingkat pemeriksaan menjadi tiga tingkat. Hal ini menjadi kontradiksi, karena tujuan utama Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah untuk mempercepat akses masyarakat terhadap keadilan, kepastian hukum, dan manfaat, yang bertentangan dengan konsep keputusan fiktif positif yang hanya melibatkan satu tingkat pemeriksaan, serta penyalahgunaan wewenang yang hanya memerlukan dua tingkat pemeriksaan (Roychan, 2023).

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan wewenang kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengevaluasi adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat atau badan pemerintahan. Hal ini diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengatur bahwa PTUN berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Selain

itu, badan dan/atau pejabat pemerintahan juga dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menilai apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang diambil. PTUN wajib memutuskan permohonan tersebut dalam waktu paling lama 21 hari kerja sejak permohonan diajukan, dan jika pihak yang tidak puas dengan keputusan PTUN, dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), yang juga wajib memutuskan permohonan banding tersebut dalam waktu 21 hari kerja. Putusan dari PTTUN bersifat final dan mengikat, yang menegaskan bahwa kewenangan PTUN dalam menguji penyalahgunaan wewenang mencakup proses yang jelas dan waktu penyelesaian yang terbatas, dengan mekanisme banding yang memperkuat prinsip kepastian hukum.

Kebijakan ini muncul sebagai respons terhadap kurangnya wadah pembelaan bagi pejabat atau badan pemerintahan yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang, selain melalui jalur hukum pidana, terutama ketika mereka merasa menjadi korban dari kriminalisasi kebijakan publik. Kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil oleh pejabat publik berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, karena lebih mengutamakan aspek hukum pidana dan mengabaikan peran serta fungsi hukum lainnya, seperti hukum perdata, hukum administrasi negara, dan segmen hukum lainnya yang relevan.

Konsep penyalahgunaan wewenang merupakan bagian dari hukum administrasi negara yang kemudian diadopsi dalam hukum pidana. Oleh karena itu, lebih tepat jika masalah terkait adanya atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan dibawa ke ranah peradilan administrasi negara. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, melalui Pasal 17 dan 18, membedakan tiga jenis penyalahgunaan wewenang, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Pasal 19 menegaskan bahwa akibat hukum dari penyalahgunaan wewenang tersebut, jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, keputusan dan/atau tindakan yang melampaui wewenang atau dilakukan secara sewenang-wenang akan dianggap tidak sah, sedangkan yang mencampuradukkan wewenang dapat dibatalkan. Ketentuan ini menegaskan pentingnya peran peradilan administrasi negara dalam menilai dan menguji validitas keputusan atau tindakan yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi yang berlaku (Pietersz, 2017).

Pasal 19 tidak hanya mengatur konsekuensi hukum terhadap keputusan dan/atau tindakan yang diambil melebihi wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang, tetapi juga memberikan pedoman bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menjatuhkan putusan. Menurut Paulus Effendi Lotulung, pemberian hak untuk menggugat kepada pejabat merupakan implementasi dari prinsip *equality before the law*, yang mencerminkan asas kesetaraan kedudukan bagi semua warga negara, baik dalam kapasitas pribadi maupun sebagai pejabat negara. Dengan demikian, asas kesetaraan hukum berlaku baik bagi pejabat yang mengajukan gugatan di pengadilan maupun yang menjadi tergugat dalam suatu gugatan. Dengan kata lain, pejabat negara dapat bertindak sebagai penggugat maupun tergugat dalam forum peradilan (Kaloh dkk., 2023). Untuk memperoleh pemahaman yang menyeluruh dan terstruktur mengenai hak badan atau pejabat pemerintahan, Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan harus dipahami bersamaan dengan ketentuan dalam Pasal 20 undang-undang yang sama. Pasal 20 mengatur tentang pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan 18, yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Hasil pengawasan ini dapat berupa tidak adanya kesalahan, kesalahan administratif, atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Jika terdapat kesalahan administratif, tindakan tindak lanjut yang diambil adalah penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila kesalahan administratif menimbulkan kerugian keuangan negara, pengembalian kerugian tersebut harus dilakukan dalam waktu sepuluh hari kerja. Jika kesalahan administratif tersebut terjadi tanpa unsur penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian negara dibebankan kepada badan

pemerintahan. Sebaliknya, jika kesalahan administratif tersebut disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang, pengembalian kerugian dibebankan kepada pejabat pemerintahan (Endang, 2018).

Menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hak untuk mengajukan permohonan terkait adanya atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang hanya diberikan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang telah menjalani pemeriksaan atau pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP). Hasil pengawasan tersebut harus menunjukkan bahwa telah terjadi kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara akibat penyalahgunaan wewenang. Secara rinci, beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berhak mengajukan permohonan adalah: (1) Badan atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan, (2) telah menjalani pemeriksaan atau pengawasan oleh APIP, (3) hasil pengawasan APIP menyatakan adanya kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara, dan (4) kesalahan tersebut disebabkan oleh unsur penyalahgunaan wewenang. Jika suatu Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak memenuhi persyaratan tersebut, permohonan yang diajukan harus ditolak. Selain itu, jika APIP menyatakan tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, keputusan tersebut wajib dihormati oleh pihak lain, termasuk penyidik. Apabila pihak lain tetap mempersoalkan keputusan atau tindakan pejabat atau badan yang telah diperiksa oleh APIP, maka APIP harus membela hasil pemeriksaannya. Namun, jika hasil pengawasan APIP menunjukkan adanya unsur penyalahgunaan wewenang, pejabat atau badan tersebut diberi kesempatan untuk menguji hal tersebut di forum PTUN (Juliani, 2019).

Menurut Zudan Arif Fakrulloh, apabila keputusan PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap menyatakan bahwa tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pejabat yang bersangkutan tidak dapat diproses lebih lanjut dalam ranah hukum pidana, perdata, atau administrasi. Sebaliknya, jika dalam putusannya hakim PTUN menyatakan bahwa pejabat tersebut terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang, proses hukum dapat dilanjutkan oleh aparat penegak hukum ke jalur pidana atau hukum lainnya (Anggoro, 2024). Dengan adanya putusan PTUN yang memiliki kekuatan hukum hingga tingkat banding, diharapkan dapat tercipta kepastian hukum yang lebih cepat dan adil bagi pejabat pemerintahan yang sedang menghadapi masalah hukum.

Subjek pemohon dalam permohonan, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, telah jelas, yaitu badan atau pejabat pemerintahan yang telah melalui pemeriksaan atau pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Objek sengketa dalam permohonan tersebut adalah hasil pengawasan APIP. Namun, terdapat kebingungan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015, khususnya pada Pasal 4 ayat (1) huruf d angka 1 dan 2, yang membedakan antara badan pemerintahan dan pejabat pemerintahan sebagai pemohon. Dalam Pasal 4 ayat (1) huruf d angka 1, dijelaskan bahwa dalam hal pemohon badan pemerintahan, amar putusan menyatakan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang. Hal ini menunjukkan adanya ketidaktepatan dalam pemahaman Peraturan Mahkamah Agung terkait badan pemerintahan yang memiliki hak untuk mengajukan permohonan, seolah-olah hak tersebut juga diberikan kepada badan pemerintahan penegak hukum atau penyidik (Basuki, 2022). Oleh karena itu, tidak tepat untuk membedakan antara badan pemerintahan dan pejabat pemerintahan sebagai pemohon, karena keduanya bertujuan untuk menyatakan tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dan membatalkan hasil pemeriksaan APIP. Sebaliknya, badan pemerintahan penegak hukum tidak diberikan hak tersebut karena memiliki kemandirian dalam bertindak tanpa perlu meminta putusan PTUN mengenai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan, terlebih lagi apabila tindakan yang diduga menyalahgunakan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan tersebut belum diperiksa oleh APIP. Terkait ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, tidak ada kewajiban bagi penegak hukum atau penyidik untuk menempuh permohonan ke PTUN terlebih dahulu sebelum melakukan penyidikan terkait dugaan tindak pidana penyalahgunaan wewenang.

Akibat ketidaktepatan dalam penentuan pihak yang diberi hak untuk mengajukan permohonan, Pasal 17 huruf b Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015, yang mengatur tentang amar putusan, menjadi membingungkan, terutama apabila pemohon adalah badan pemerintahan. Pasal tersebut menyatakan bahwa "menyatakan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan ada unsur penyalahgunaan wewenang," yang berorientasi pada situasi di mana pemohon juga merupakan badan pemerintahan yang berperan sebagai penegak hukum atau penyidik. Selain itu, peraturan ini tidak mengidentifikasi dengan jelas pihak termohon, bahkan terkesan seolah-olah tidak diperlukan termohon dalam konteks penerapan Pasal 21 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Mengingat hasil pengawasan dan pemeriksaan oleh APIP berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang berisi rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh pejabat yang berwenang dalam bentuk keputusan, lebih tepat jika surat keputusan pejabat tersebut dijadikan objek sengketa. APIP seharusnya diposisikan sebagai pihak terkait yang dapat dimintai keterangan, mengingat perannya yang berbeda dengan Komisi Informasi. Komisi Informasi menghasilkan produk berupa putusan, sementara APIP menghasilkan LHP. Oleh karena itu, Mahkamah Agung dan Peradilan Tata Usaha Negara perlu mencari formulasi hukum yang tepat terkait permohonan untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan analisis tersebut, peneliti berpendapat bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang perlu direvisi dengan beberapa perubahan untuk memberikan kejelasan hukum yang lebih baik (Atmoko, 2018).

Dalam ketentuan umum Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, tidak dijelaskan secara eksplisit siapa yang berperan sebagai termohon. Sebaiknya, badan atau pejabat yang berwenang mengeluarkan surat keputusan berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang direkomendasikan oleh APIP ditempatkan sebagai termohon (Nugroho, 2018). Selain itu, pemberian hak untuk mengajukan permohonan seolah-olah juga diberikan kepada badan pemerintah yang berfungsi sebagai penegak hukum atau penyidik, padahal hak tersebut tidak seharusnya diberikan kepada pihak tersebut. Amar putusan yang menyatakan bahwa keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, dalam konteks permohonan yang diajukan oleh badan pemerintah, tidak sejalan dengan tujuan pemberian hak tersebut kepada pemohon.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membuka peluang untuk memperluas kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini tercermin dalam perubahan definisi Keputusan Tata Usaha Negara dan pemberian kewenangan kepada PTUN untuk menilai unsur penyalahgunaan wewenang. Selain itu, Undang-Undang tersebut juga memperluas akses keadilan dengan membuka ruang yang sebelumnya tidak dapat diakses oleh para pencari keadilan. Oleh karena itu, hakim sebagai penegak hukum dan keadilan perlu terbuka terhadap perubahan dan perkembangan dalam hukum administrasi. Penulis mengusulkan agar dilakukan revisi atau perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan kompetensi PTUN seharusnya hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini disarankan karena memasukkan ketentuan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bertentangan dengan Lampiran II, angka 135, yang menyatakan bahwa ketentuan peralihan tidak boleh memuat perubahan terselubung terhadap peraturan perundang-undangan lain.

## **REFERENSI**

Anggoro, F. N. (2016). Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN. *Fiat Justisia*, 10(4), 647-670.

- Anggoro, F. N. (2024). Ius Constituendum Harmonisasi Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan. *Jurnal Rechts Vinding*, 13(1), 117–132.
- Asimah, D. (2020). Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/ood). *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, 4(1), 152–170.
- Atmoko, A. D. (2018). Kedudukan Hukum Penyidik Terhadap Obyek Praperadilan. *Jurnal Hukum Bisnis Universitas Naratoma Surabaya*, 2(1), 1–17.
- Aviano, M. S. (2022). Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan yang Menggunakan Diskresi Menurut Hukum Positif di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6(2), 1297–1325.
- Basuki, E. (2022). Implikasi Hukum Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terkait dengan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6(2), 1270–1296.
- Dewi, A. (2019). Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 1(1), 1–16.
- Endang, M. I. A. (2018). Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Peratun*, 1(2), 223–244.
- Gakur, N., & Hufron. (2022). Parameter Penyalahgunaan Kewenangan yang Merugikan Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi. *Journal of Law and Social Political Governance*, 2(3), 1108–1126.
- Hadjono, P. M. (2011). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Gajah Mada University Press.
- Harahap, A. F. (2020). Penerapan Perluasan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya dalam Penegakkan Hukum Administrasi dan Kaitannya dengan Prinsip-Prinsip Good Governance. *Bina Mulia Hukum*, 9(2), 171–182.
- Huroirah, E., Sushanty, V. R., & Roychan, W. (2018). Disharmonisasi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, 2(2), 50–76.
- Jintang, A. (2023). Idealitas Konsep Kekuasaan Kehakiman di Indonesia untuk Mewujudkan Independence of Judiciary Secara Paripurna. *Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara*, 6(2), 140–166.
- Juliani, H. (2019). Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(4), 598–614.
- Kaloh, I., Siar, L., & Pongkorung, F. (2023). Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang Menduduki Jabatan Administrator dalam Pemerintahan. *Jurnal Lex Privatum*, 11(2), 1–11.
- Moleong, L. J. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya.
- Norra, A. A. (2020). Pertentangan Norma Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Serta Kontekstualisasinya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara*, 3(2), 141–154.
- Nugroho, M. A. A. (2018). Perbaikan Atas Hukum Acara Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, 11(2), 271–282.
- Pamungkas, Y. (2020). Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, 3(2), 339–359.
- Pietersz, J. J. (2017). Prinsip Good Governance dalam Penyalahgunaan Wewenang. *Jurnal Sasi*, 23(2), 167–188.
- Pratama, Y., Tirtasah, M. I., Ahmady, Y. N., & Wardhana, A. (2019). Pengaturan Hukum Mengenai Kedudukan Keputusan yang Dimohonkan Kepada Pejabat Tata Usaha Negara. *Jurnal Perspektif Hukum*, 1(1), 167–181.

- Putra, H. P. (2020). Penilaian Terhadap Batal atau Tidak Sahnya Suatu Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan. *Puslitbang Hukum dan Peradilan Ditjen Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara*, 3(1), 35–50.
- Ridwan, Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Faculty of Law*, 25(2), 339–358.
- Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 87–102.
- Roychan, W. (2023). Konsep dan Penyelesaian Asas Fiktif Positif Menurut Ketentuan Hukum Positif di Indonesia. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 13(1), 69–90.
- Seleky, A., Nirahua, S. E. M., & Corputty, P. (2022). Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi. *Pattimura Legal Journal*, 1(1), 44–59.
- Syam, F., Satoto, S., & Helmi. (2023). Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang. *Jurnal Hukum*, 6(1), 189–233.
- Tuela, A. M., Palillingan, T. N., & Dapu, F. M. (2023). Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan Pejabat Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Unsrat*, 2(1), 1–12.
- Wardana, R. A. A. (2023). Analisis Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Positif Sebagai Obyek Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Kertha Senaya*, 11(1), 2527–2537.
- 

**Copyright Holder :**

© Julman Hente (2024)

**First Publication Right :**

© Jurnal Tana Mana

**This article is under:**

