



# Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta

[ridwanhr67@gmail.com](mailto:ridwanhr67@gmail.com), [despan.her@gmail.com](mailto:despan.her@gmail.com); [dian.pratiwi.sh@gmail.com](mailto:dian.pratiwi.sh@gmail.com)

*Received:* 31 Mei 2018; *Accepted:* 13 Agustus 2018; *Published:* 5 Nopember 2018

DOI: 10.20885/iustum.vol25.iss2.art7

## Abstract

*This study focused on the extension of the absolute competence of the State Administrative Court (PTUN) in Law Number 30 of 2014. This study had two objectives, first, the extension of the absolute competence of PTUN and second, the implications on the extension of the absolute competence of PTUN. This study used normative legal method, where the data were enriched by conducting interviews with PTUN judges in several regions in Indonesia of PTUN, such as the authority to examine factual conducts, examine abuse of authority, examine administrative efforts, examine legally accepted decisions, and examine discretion. Meanwhile, an implication after the enactment of this law on the legal system in Indonesia is there are a number of articles which are not only ambiguous, but also contradict the doctrines and theories of administrative law that has long been adopted by administrative law experts.*

*Keywords: Extension of competence; problems; implications*

## Abstrak

Kajian ini dititikberatkan pada perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Tujuan dalam penelitian ini untuk memperoleh dua hal, *pertama* perluasan kompetensi absolut PTUN dan *kedua*, implikasi terhadap perluasan kompetensi absolut PTUN. Metode yang penulis gunakan adalah yuridis normatif, di mana data akan diperkaya dengan melakukan wawancara kepada hakim-hakim PTUN di beberapa daerah di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa bentuk perluasan kompetensi absolut PTUN, seperti kewenangan menguji tindakan faktual, menguji penyalahgunaan wewenang, menguji upaya administratif, memutus putusan fiktif positif, dan menguji diskresi. Sedangkan implikasi yang dihadapi pasca disahkannya undang-undang ini terhadap sistem hukum Indonesia adalah banyaknya pasal-pasal yang selain memiliki makna rancu juga bertentangan dengan doktrin dan teori hukum administrasi yang selama ini dianut oleh para ahli hukum administrasi.

**Kata-kata Kunci:** Perluasan kompetensi; problematika; dan implikasi

## Pendahuluan

Sistem kontinental yang mempengaruhi sistem hukum Indonesia, menempatkan peradilan administrasi sebagai salah satu unsur penting dalam negara hukum. Dikemukakan oleh Yuslim, bahwa perbedaan pokok antara sistem hukum kontinental dan sistem hukum Anglo Saxon dalam praktek bernegara, adalah dalam negara yang mengikuti sistem hukum kontinental mengenal peradilan administrasi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, sedangkan negara dengan sistem hukum Anglo Saxon tidak mengenal pengadilan administrasi. Prinsip *equality before the law* dalam sistem hukum *anglo saxon* menghendaki perlakuan yang sama terhadap warga negara dalam penyelenggaraan negara.<sup>1</sup>

Menurut Stahl unsur-unsur negara hukum adalah sebagai berikut: 1. perlindungan hak-hak asasi manusia; 2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; 3. pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan 4. peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>2</sup>

Pada wilayah *Anglo-Saxon*, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut: 1. supremasi aturan-aturan hukum (*Supremacy of the law*); 2. kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); 3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.<sup>3</sup>

Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.<sup>4</sup>

Selain itu, karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak.<sup>5</sup> Dikatakan sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern

---

<sup>1</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm. 71.

<sup>2</sup> Lihat Philip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 16-82.

<sup>3</sup> Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cetakan pertama, Jakarta, Gramedia, 1982, hlm. 58.

<sup>4</sup> Namun demikian, tidak berarti bahwa di dalam negara yang menganut sistem *the rule of law* keputusan pejabat negara tidak dapat diuji untuk kemudian dibatalkan. Masyarakat yang merasa haknya dirugikan oleh suatu keputusan pemerintah dapat menggugat keputusan tersebut ke pengadilan, hanya saja pengadilan yang menangannya bukan di Peradilan Administrasi seperti di kebanyakan negara dengan sistem *rechstaat*, melainkan di pengadilan biasa atau pengadilan umum. Mengenai ketentuan ini akan penulis jelaskan dalam Bab III.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 124.

yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.<sup>6</sup> Oleh karena itu dibentuklah peradilan administrasi, yang pada hakikat keberadaannya adalah untuk melindungi hak-hak mendasar warga masyarakat selain memang agar rakyat mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD Negara RI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, Khususnya dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang berisi:

“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah. Karena potensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum.<sup>7</sup> Ketentuan mengenai hukum materil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan

---

<sup>6</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002, hlm. 226.

<sup>7</sup> W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Bernibawa*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2009, hlm. 1.

Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>8</sup>

Dari ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1986 ini terlihat bahwa kompetensi PTUN sangat sempit, hanya berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Kondisi di atas berjalan hingga hampir 20 tahun, kemudian sejalan dengan semakin meningkatnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang dipengaruhi oleh paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Ditambah lagi dengan kewenangan pemerintah untuk melakukan diskresi, yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan apabila tidak ada UU yang mengaturnya atau UU samar yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, kompetensi PTUN yang terdapat di dalam UU No 5 Tahun 1986 dirasa sudah tidak relevan lagi, karena terlalu sempit hanya mengadili keputusan yang bersifat konkret, individual dan final saja.

Untuk lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sub sistem dari sistem peradilan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang RI Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>9</sup> Seiring berjalannya waktu, kompetensi PTUN juga mengalami perkembangan, misalnya kewenangan memeriksa masalah sengketa kepegawaian, sengketa keterbukaan informasi publik. Namun demikian kewenangan itu dirasa belum cukup mampu menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga masyarakat yang sebagiannya juga merupakan hak asasi manusia. Sehingga dibutuhkan undang-undang yang jauh lebih komprehensif yang tidak hanya menjamin hak-hak warga negara namun juga menjadi acuan bagi pejabat negara dalam mengambil kebijakan.

Untuk memperluas perlindungan hukum kepada masyarakat agar tidak menjadi korban kesewenang-wenangan pemerintah, pada tahun 2014 disahkan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Terkait dengan hal ini, secara faktual telah

---

<sup>8</sup> R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Peratama, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm. 5.

<sup>9</sup> Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

banyak terjadi di masyarakat, salah satu contoh misalnya, lahan masyarakat digunakan sebagai lokasi pembangunan oleh pemerintah setempat, di mana masyarakat bersangkutan harus merelakan tanahnya. Belum lagi terkait kasus pemberhentian seseorang dari jabatannya, dengan alasan yang tidak jelas atas pemberhentian itu. Berbagai tindakan itu, akan sangat berpotensi terjadi kesewenang-wenangan jika tidak dikontrol dengan baik. UU ini memperluas kompetensi PTUN yang tidak lagi hanya mengadili Keputusan Tata Usaha Negara saja namun juga diberikan kewenangan untuk mengadili perkara lain dalam kaitannya dengan administrasi negara. PTUN diberikan kewenangan untuk mengadili apakah dalam keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara terdapat penyalahgunaan wewenang atau tidak, masalah keputusan fiktif positif, dan kompetensi lain yang kuantitas dan kualitas kerumitannya juga bertambah.

Perluasan kompetensi absolut PTUN ini tentu saja menimbulkan akibat hukum tersendiri baik secara formil ataupun materil, dan dalam prakteknya juga terdapat masalah-masalah baru yang timbul akibat perluasan itu. Hal ini mengingat dalam PTUN sendiri telah sejak lama terbentuk sistem dan hukum acara yang sudah baku, tentu saja belum mengakomodir keberadaan kewenangan-kewenangan baru tersebut. Hasil wawancara awal yang penulis lakukan dengan para hakim, mereka mengakui bahwa selama ini ada kesulitan dalam menjalankan kewenangan yang di amanatkan oleh UU No 30 Tahun 2014, pasalnya sejak awal para hakim hanya didik untuk menjalankan UU No 5 Tahun 1986. Hal ini tentu saja berdampak pada profesionalitas dan kualitas putusan yang dikeluarkan oleh hakim.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini diajukan pertanyaan substantif sebagai berikut: *pertama*, bagaimanakah bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam UU No 30 Tahun 2014? *Kedua*, apakah implikasi dari perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara?

### **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: *pertama*, untuk mengidentifikasi bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; *Kedua*, untuk menganalisis implikasi yang ditimbulkan oleh perluasan kompetensi absolut PTUN tersebut guna menjadi acuan hakim PTUN lain ke depannya.

## Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis-empiris. Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara yang dengan hakim PTUN sebagai aktor yang terlibat langsung dalam pelaksanaan UU No 30 Tahun 2014. Sedangkan data sekunder terdiri dari data yang diperoleh dari bahan pustaka, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan sebagainya. Secara khusus objek penelitian yaitu: 1). Melakukan analisa terhadap bentuk pergeseran kompetensi absolut PTUN menurut UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; 2). Merumuskan problematika yang dihadapi oleh Hakim PTUN dalam melaksanakan kompetensi tersebut; dan 3). Melakukan analisis terhadap implikasi pergeseran kompetensi absolut PTUN. Keseluruhan data kemudian dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif.

## Pembahasan dan Hasil Penelitian

### Perluasan Kompetensi Absolut PTUN

Kompetensi absolut berhubungan dengan kewenangan PTUN memeriksa dan mengadili suatu sengketa menurut objek atau materi atau pokok sengketa. Meskipun badan/pejabat tata usaha negara dapat digugat di PTUN, tetapi tidak semua tindakannya dapat diadili oleh PTUN.

Tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang dapat digugat di PTUN diatur dalam Pasal 1 butir (3) dan Pasal 3 UU No 5 Tahun 1986, sedangkan tindakan selebihnya menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Militer atau bahkan untuk masalah pembuatan peraturan (*regeling*) yang dibuat oleh pemerintah dan bersifat umum, kewenangan untuk mengadilinya berada pada Mahkamah Agung melalui Hak Uji Materil.<sup>10</sup>

Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 menyebutkan: pengadilan bertugas dan berwenangan memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Apakah yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara? Pasal 1 angka 4 UU No 5 Tahun 1986 juga merumuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Lihat Moh Mahfud MD, *Lingkup Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dan Kapasitas Tuntutan atas Satu Tuntutan Administrasi*, dikutip dari SF Marbun, *Ibid.*, hlm. 41.

<sup>11</sup> Phulipus M Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Keenam, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 318.

KTUN merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha negara. Apakah KTUN itu? Pasal 1 angka 3 merumuskan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketentuan di dalam UU No 5 Tahun 1986 ini dirasa sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan, maka pemerintah mengeluarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai penggantinya. Keluarnya UU ini memancing pro dan kontra dikalangan ahli hukum administrasi terkait dengan berbagai materi yang di atur, terutama dalam hal perluasan kompetensi absolut PTUN.

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dirasa sudah tidak relevan dengan perkembangan masyarakat, sehingga harus diperbaharui, yakni melalui hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara tindakan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan juga harus diberikan acuan. Maka substansi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini memberikan banyak kewenangan baru kepada PTUN. Banyak pihak yang menyebutnya sebagai hukum acara materil PTUN. Beberapa kewenangan yang diamanatkan oleh UU No 30 Tahun 2014 ini, berdasarkan kajian peneliti diantaranya sebagai berikut:

**a. Pemaknaan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara**

Mengacu kepada UU No 5 Tahun 1986 sebagaimana juga diatur di dalam UU Nomor 51 Tahun 2009, bahwa makna Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>12</sup>

Di dalam Pasal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Keputusan TUN dimaknai: "Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan".<sup>13</sup> Ketentuan ini memang belum memberikan penjelasan konkret mengenai kriteria Keputusan. Lalu di dalam Pasal 87 Ketentuan Peralihan<sup>14</sup> dicantumkan kriteria Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaknai sebagai:

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 angka 9 UU No 51 Tahun 2009.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 UU No 30 Tahun 2014.

<sup>14</sup> Banyak pihak yang mengkritik ketentuan rinci mengenai keputusan ini yang hanya diletakkan di dalam Ketentuan Peralihan. Karena substansi dari Ketentuan Peralihan ini sangat pokok maka sejatinya diletakkan di dalam Pasal inti undang-undang. Bahkan ada ahli yang mengatakan ketentuan ini bertentangan dengan teori *stufenbau des rechts* dari Hans Kelsen. Lihat misalnya, Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata*

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dari ketentuan dalam Pasal 87 ini, maka beberapa catatan yang cukup menarik adalah: *Pertama*, jika sebelumnya keputusan selalu dikaitkan dengan sifatnya yang konkret, individual, dan final, di mana putusan yang tidak mencakup tiga hal itu secara kumulatif maka tidak dapat diajukan ke PTUN. Namun dalam UU Administrasi Pemerintahan ini tidak lagi harus mencakup ketiga sifat tersebut, dalam Pasal ini hanya dikatakan “Bersifat final dalam arti yang lebih luas”.

*Kedua*, Administrasi pemerintahan tidak dimaknai hanya sebatas keputusan seperti halnya dalam UU PTUN, namun termasuk juga tindakan faktual. Artinya UU Administrasi Pemerintahan ini menyetarakan istilah keputusan dengan tindakan. Tindakan faktual ini merupakan istilah baru yang belum dikenal dalam UU sebelumnya, meskipun secara teoritis sudah banyak dibahas oleh banyak ahli hukum administrasi. PTUN menangani objek berupa tindakan administrasi pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan) yang semula diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui Perbuatan melawan Hukum oleh Pejabat (PMHP) menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata. Bahkan dalam Pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh PTUN. Dari laporan bulanan setiap PTUN se-Indonesia tidak ada perkara pelimpahan dari Pengadilan Negeri.

*Ketiga*, ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan yang tidak hanya mencakup bidang eksekutif saja, melainkan pemerintahan dalam arti yang luas, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketentuan ini secara nyata dicantumkan dalam Pasal 4 yang berbunyi: Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktifitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, pada saat ini keputusan yang dapat digugat ke PTUN tidak hanya keputusan presiden, gubernur, bupati, atau walikota



seperti yang selama ini berlangsung. Namun juga termasuk keputusan ketua DPR dan keputusan ketua Mahkamah Agung.

#### **b. Upaya Administratif**

Keberadaan upaya administrasi sesungguhnya mendapatkan penolakan dari banyak ahli. Sehingga menurut mereka sebaiknya tidak lagi diatur di dalam undang-undang. Kondisi ini didukung oleh realitas keberadaan upaya administratif yang selama ini berlangsung jarang sekali berhasil menyelesaikan persoalan. Padahal menurut UU PTUN upaya administratif ini merupakan suatu keharusan. SF Marbun misalnya, menyatakan bahwa keberadaan upaya administrasi memiliki beberapa persoalan teknis, yaitu: ketiadaan hukum acara, kurangnya informasi, penilaian segi kebijaksanaan, penentuan batas waktu dan kurangnya fasilitas.<sup>15</sup>

Upaya administratif yang diatur di dalam UU PTUN, UU Aparatur Sipil Negara (UU No. 5 Tahun 2014), dan UU Administrasi Pemerintahan secara prinsip sama yaitu keberatan dan banding administrasi. *Addresat* pengajuan keberatan dan banding administrasi juga sama yaitu keberatan diajukan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan sedangkan banding administrasi diajukan kepada atasan pejabat yang menerbitkan keputusan atau instansi lain.<sup>16</sup>

Namun, proses menuju gugatan di dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan terdapat perbedaan. Di dalam rezim UU PTUN, jika suatu penyelesaian sengketa mengharuskan dilakukannya upaya administrasi, maka seluruh upaya administrasi tersebut harus ditempuh terlebih dahulu. Pengadilan hanya berwenang mengadili perkara jika upaya administratif yang tersedia telah ditempuh oleh masyarakat.

Sedangkan di dalam rezim UU Administrasi Pemerintahan, Pasal 75 ayat (1) menyebutkan, "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".

Ada yang berpendapat bahwa kata "dapat" pada Pasal 75 ayat (1) UUAP tersebut merupakan norma *addresat* yang berarti seseorang boleh saja tidak menggunakan haknya untuk mengajukan upaya administratif karena menerima atas keputusan/tindakan, namun ketika yang bersangkutan akan mengajukan gugatan maka upaya administratif yang tersedia tersebut tetap wajib untuk ditempuh terlebih dahulu. Pendapat ini muncul

---

<sup>15</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi...* Op. Cit., hlm. 102-103.

<sup>16</sup> Tri Cahya Indra Permana, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Genta Press, 2016, hlm. 5.

karena UU Administrasi Pemerintahan tidak secara tegas mewajibkan ditempuhnya upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Namun masih terdapat UU lain yang mengharuskan adanya upaya administratif yang belum tegas dicabut sehingga masih relevan menggunakan upaya administratif.

Namun, ada pula yang berpendapat bahwa di dalam UU Administrasi Pemerintahan tidak terdapat kaidah bahwa pengadilan baru berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa manakala seluruh upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu. Hal tersebut bermakna, jika warga masyarakat memilih tidak menggunakan upaya administratif dan langsung mengajukan gugatan tetap dibenarkan. Dengan demikian pengadilan tidak dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima dengan alasan penggugat belum menempuh upaya administratif.

Perbedaan prinsip lainnya adalah jika di dalam UU PTUN akibat dari ketidakpuasan masyarakat atas penyelesaian banding administrasi maka mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN), berdasarkan Pasal 51 ayat (3) UU PTUN yang menyebutkan, "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48". Sedangkan menurut UU Administrasi Pemerintahan yang berwenang mengadili akibat upaya administratif ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dalam Pasal 76 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan disebutkan, "Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan". Pasal 1 angka 18 UU Administrasi Pemerintahan ini menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengadilan dalam UU ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut baru PTUN menurut UU Administrasi Pemerintahan ini adalah menguji akibat upaya administratif yang tidak disetujui oleh masyarakat. Sementara sebelumnya adalah kompetensi Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif. Kaitannya dengan selesainya upaya administratif warga masyarakat masih hendak mengajukan ke pengadilan, terdapat dua pengadilan yaitu PT.TUN sesuai Pasal 48 UU Peratun dan ke PTUN sesuai Pasal 76 ayat (3) UUAP.

### **c. Permohonan Keputusan Fiktif Positif**

Terdapat perbedaan prinsipil antara undang-undang PTUN dan undang-undang Administrasi Pemerintahan mengenai keputusan fiktif negatif dan keputusan fiktif positif. Pasal 3 UU PTUN mengatur mengenai keputusan fiktif negatif yaitu jika suatu Badan atau

Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan sedangkan jangka waktu telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

Menurut Pasal 53 UUAP secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak mengeluarkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.

Dalam keputusan fiktif positif ini, pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. PTUN wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Putusan PTUN bersifat final dan mengikat, tidak ada upaya hukum lainnya. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan PTUN paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Secara lengkap diatur di dalam Pasal 53:

1. Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
3. Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
4. Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
5. Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
6. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Lahirnya keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam undang-undang administrasi pemerintahan adalah meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Zudan Arif Fakrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Seminar Nasional IKAHI ke-62, Jakarta 26 Meret 2016, hlm. 6. Dikutip dari Tri Cahya Indra Permana, *Ibid.*, hlm. 17.

Realitasnya PTUN berkedudukan di ibu kota provinsi menyebabkan masih ada kesulitan pencari keadilan memperoleh akses keadilan. Kondisi beberapa daerah yang secara geografis masih sulit atau mahalnya transportasi menurut penulis tidak efektif adanya ketentuan fiktif positif melalui PTUN tersebut.

#### **d. Kewenangan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang**

Undang-undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014, yang secara lengkap berbunyi:

- (1) *Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;*
- (2) *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.*
- (3) *Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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 memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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.*

Apa yang dimaksud dengan penyalahgunaan wewenang? UUAP memberikan batasan yang cukup detail dalam undang-undang ini. Namun cakupan penyalahgunaan wewenang dalam UUAP berbeda dengan apa yang diatur di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No 5 Tahun 1986 yaitu badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Alasan tersebutlah yang dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang.

Dalam UUAP memperluas dan membedakan tiga bentuk penyalahgunaan wewenang sebagaimana tertuang di dalam Pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.*
- (2) *Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *larangan melampaui Wewenang;*
  - b. *larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau*
  - c. *larangan bertindak sewenang-wenang.*

Kriteria dari melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang diatur lebih lanjut di dalam Pasal 18 sebagai berikut:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
  - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah<sup>18</sup> dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dinyatakan ada atau tidak unsur penyalahgunaan Wewenang.<sup>19</sup>

Paulus Efendi Lotulung mengatakan bahwa pemberian hak gugat bagi pejabat merupakan pengejawantahan dari prinsip *equality before the law* yang menunjukkan asas persamaan kedudukan bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara. Dengan demikian, asas persamaan hukum berlaku, baik sebagai penggugat yang mengajukan gugatan di Pengadilan maupun sebagai tergugat yang dikenakan suatu gugatan di Pengadilan. Dengan kata lain, pejabat bisa berkedudukan sebagai Penggugat atau Tergugat di forum pengadilan. Dalam konstruksi hukum Pasal 21 UUAP, maka pejabat pemerintah dapat berkedudukan sebagai pemohon maupun termohon.<sup>20</sup>

#### **e. Kewenangan Menguji Diskresi**

Diskresi atau *freies Ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan

---

<sup>18</sup> Ketentuan mengenai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) ini diatur di dalam Pasal 20 UU 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>19</sup> Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 *Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang*.

<sup>20</sup> Tri Cahya Indra Permana, *Op. Cit.*, hlm. 53-54.

tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>21</sup> *Freies Ermessen* ini digunakan terutama karena: *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir (*vogue norm*)<sup>22</sup>. Sedangkan menurut

Bagir Manan ciri-ciri dari peraturan kebijakan adalah :

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
6. Dalam praktek diberi format berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam peraturan.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian di atas, menurut Bagir Manan batasan terhadap pelaksanaan diskresi adalah Asas-asas umum pemerintahan yang layak. Jika suatu kebijakan sesuai dengan asas-asas ini maka ia dapat terus dilanjutkan namun jika tidak, kebijakan itu dapat dibatalkan. Jadi berdasarkan pada *freies Ermessen* ini, pemerintah dapat mengeluarkan berbagai kebijakan baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya.<sup>24</sup> Philipus M Hadjon menambahkan bahwa *freies Ermessen* harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar menjadi peraturan kebijakan.<sup>25</sup>

Dalam kaitannya dengan diskresi ini terdapat dilema, di satu sisi diskresi dan peraturan kebijakan merupakan kekuasaan dan instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan bahkan disebut "*discretion is a heart of agency power*" untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warganegara secara efektif dan efisien. Namun di sisi lain, diskresi

<sup>21</sup> Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2009, hlm. 81.

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Ibid*.

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan*, dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 85.

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2009, hlm. 100.

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, UGM Press, 1993, hlm.

dan peraturan kebijakan telah menimbulkan kecurigaan, kekhawatiran, dan dianggap sebagai *a ruthless master*. Diskresi ibarat pedang bermata dua: dapat digunakan untuk kebaikan dan kemaslahatan maupun untuk keburukan dan kesewenang-wenangan.<sup>26</sup>

Ketentuan mengenai diskresi diatur di dalam Pasal 22 undang-undang administrasi pemerintahan. Disebutkan bahwa penggunaan diskresi ditujukan untuk: melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.<sup>27</sup> Ketentuan mengenai diskresi ini mencakup dua hal sekaligus, yaitu prosedur penggunaan diskresi oleh pejabat negara serta pengujian diskresi jika ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar atas pelaksanaan suatu diskresi.

Diskresi yang dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara dan dibatalkan oleh PTUN adalah diskresi yang: dikategorikan melampaui wewenang, dikategorikan mencampuradukkan wewenang, dan dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Ketiga kategori diskresi ini yang menurut Pasal 30, 31, dan 32 menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan. Namun demikian, di dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai diskresi ini, memang tidak ada satupun kata yang dengan jelas memberikan hak pengujian terhadap diskresi adalah PTUN.

### **Implikasi Perluasan Kompetensi Absolut PTUN**

Beberapa implikasi perluasan telah penulis singgung dalam subbab sebelumnya, misalnya terkait dengan masalah pengujian keputusan lembaga yudikatif oleh PTUN, yang dalam pandangan penulis akan berdampak pada independensi hakim serta imparialitas putusan. Belum lagi, kasasi dari putusan PTUN akan diuji oleh Mahkamah Agung sendiri. Beberapa penjelasan berikut membahas implikasi lain yang sebelumnya belum penulis paparkan secara mendalam. Beberapa catatan kritis penulis yang penulis maksudkan sebagai implikasi dari perluasan kompetensi absolut PTUN dalam undang-undang administrasi pemerintahan ini, adalah sebagai berikut:

#### **a. Ketentuan Mengenai Tindakan Administrasi Pemerintahan**

Secara teoritis tindakan pemerintahan itu merupakan induk dari keputusan, baik keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, maupun keputusan yang bersifat umum. Artinya keputusan adalah bagian daripada tindakan dan tindakan sendiri masih terbagi dalam dua hal, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata bukan

---

<sup>26</sup> Ridwan, *Diskresi dan Tanggung...* *Op. Cit.*, hlm. 153.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 22 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014.

wilayah hukum administrasi dengan demikian bukan pula menjadi wewenang PTUN. Sedangkan tindakan hukum baru merupakan wilayah dari hukum administrasi.

Sementara ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ditentukan lain. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan di atas, mengisyaratkan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan menyamakan atau mensejajarkan keberadaan keputusan dan tindakan. Padahal tindakan sebagaimana telah penulis bahas sebelumnya adalah induk dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan di dalam undang-undang administrasi pemerintahan ini menjadi kurang tepat. Sementara itu, dari aspek hukum acaranya sendiri, hakim-hakim banyak yang kebingungan bagaimana proses pemeriksaan dan pembuktiannya di pengadilan jika perkara yang digugat adalah tindakan faktual pemerintah.

#### **b. Pengujian Tindakan Sewenang-wenang**

Kompetensi PTUN menguji keabsahan tindakan pemerintahan dari segi hukum (legalitas). Konsep penyalahgunaan wewenang dalam UUAP merupakan kesalahan pejabat pribadi (*maladministrasi*). Untuk itu, tidaklah tepat pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi PTUN. Selain itu rumusan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UUAP:

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Menurut hemat penulis konsep penyalahgunaan wewenang dalam UUAP menyalahi teori hukum Administrasi. Penyalahgunaan wewenang harusnya menggunakan wewenang tidak sesuai dengan maksud diberikannya wewenang, dikenal dengan asas *detournement de pouvoir*. Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 telah tepat merumuskan penyalahgunaan wewenang.

Implikasi lain yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang ini adalah persinggungan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam undang-undang korupsi juga dinyatakan bahwa salahsatu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya penyalahgunaan wewenang. Maka, dalam konteks



ini terdapat setidaknya dua persoalan, yaitu: 1. bagaimana jika terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara diajukan ke dua pengadilan secara bersamaan, yaitu ke PTUN dan ke Pengadilan Negeri dalam kasus korupsi? 2. jika suatu ketika telah keluar keputusan PTUN menyatakan bahwa tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, namun ada pula pihak yang mengajukan perkara tersebut ke Pengadilan Negeri dengan dakwaan korupsi. Bagaimanakah sikap Pengadilan Negeri, apakah akan menerima putusan PTUN atas perkara tersebut atau justru memilih mengesampingkan putusan PTUN.

### **c. Pengujian Upaya Administratif**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, wewenang pengujian terhadap hasil upaya administratif menjadi kewenangan Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Apabila antara pihak-pihak tidak puas dengan keputusan PT TUN, maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Sejak semula, keberadaan upaya administratif sendiri sesungguhnya telah mendapatkan banyak kritikan. Jarang sekali ada upaya administratif yang berhasil dilakukan oleh pemerintah, sehingga upaya administratif seolah menjadi langkah sia-sia untuk memperpanjang birokrasi saja. Ditambah lagi, tidak adanya sanksi bagi Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara atau atasan Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak merespon adanya upaya administratif terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, banyak bermunculan usul agar upaya administratif ini ditiadakan saja.

Namun rupanya pemerintah dan DPR masih menghendaki keberadaan upaya administratif ini. Sebagaimana telah penulis paparkan, UU No. 30 Tahun 2014 mengatur mengenai upaya administratif. Namun berbeda dengan undang-undang sebelumnya, kewenangan menguji hasil upaya administratif ini diberikan kepada Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur Pasal 76 ayat (3) UUAP, dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Dengan demikian terdapat dua norma hukum yang mengatur upaya administratif.

Dampak terhadap masyarakat atas ketentuan yang diatur di dalam UUAP ini tentu saja ada, yaitu semakin panjangnya proses ber perkara di PTUN yang semula dua tingkat menjadi tiga tingkat. Dampak ini menjadi kontradiksi manakala semangat UUAP adalah mempercepat masyarakat memperoleh keadilan, kepastian, serta kemanfaatan sebagaimana keputusan fiktif posistif yang hanya mengenal satu (1) tingkat pemeriksaan dan penyalahgunaan wewenang yang hanya mengenal dua (2) tingkatan pemeriksaan.

Atas dasar hal tersebut, maka seharusnya Mahkamah Agung memiliki peran untuk mengisi kekosongan aturan dengan mengaturnya melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Pembatasan tingkatan pemeriksaan dibutuhkan agar semboyan peradilan yang bersih, cepat, sederhana, dan biaya murah dapat terwujud.

## Penutup

Berdasarkan analisis yang telah dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan meliputi: Perluasan makna keputusan dan administrasi pemerintahan yaitu mencakup keputusan pemerintah eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta tindakan faktual; Pengujian hasil upaya administratif; Permohonan keputusan fiktif positif; Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang; dan Kewenangan menguji diskresi. *Kedua*, implikasi perluasan kompetensi absolut PTUN dalam undang-undang administrasi pemerintahan adalah terdapat pertentangan dengan teori hukum administrasi sehingga membingungkan masyarakat dan aparat penegak hukum sendiri. Hal ini bisa terlihat misalnya saja dalam pemaknaan terhadap tindakan administrasi pemerintahan; masalah persinggungan hukum pidana dan hukum administrasi negara dalam perkara pengujian penyalahgunaan wewenang, masalah upaya administratif yang semakin memperpanjang proses mendapatkan keadilan masyarakat; dan pengaturan diskresi yang mengandung banyak permasalahan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- A Garner, Bryan, (*editor in chief*), *Black's Law Dictionary*, West, a Thomson Business, St. Paul, MN, *eighth edition*, 2004.
- Apeldoorn, L.J. Van, *Inleiding tot de Studie van het Naderlandse Recht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1966.
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta, UI-Press, 1992.
- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.
- Berge, J.B.J.M. Ten, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Alphen aan den Rijn, Samsom HD. Tjeenk Willink, 1992.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cetakan pertama, Jakarta, Gramedia, 1982.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1994.

- Dicey, A.V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Introduction by E.C.S. Wade, 10th edn, London, 1973.
- Hadjon, Philip M., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, Makalah pada Seminar "Good Governance dan Good Enviromental Governance", FH Unair Surabaya, Kamis 28 Februari 2008.
- \_\_\_\_\_, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, UGM Press. 1993.
- Harijanti, Susi Dwi, *Negara Hukum yang Berkeadilan; Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH., M.CL.*, Bandung, PSKN FH UNPAD, 2011.
- Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, cetakan pertama, Yogyakarta, UII Press, 2005.
- Ilmar, Aminuddin, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan Kesatu, Jakarta: Prenamedia Group.
- James, Philips, 1985, *Introduction to English Law*, Landon: English Language Book Society.
- Konijnenbelt, H.D. Van Wijk en Willem, 1995, *Hoofdstukken van Administratief recht*, Vuga: s'Gravenhage.
- Kususmaatmadja, Muchtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Binacipta, tanpa tahun.
- Kusumah, Mulyana W., *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1986.
- Mahfud MD., Moh., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- Marbun, SF., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Inodnesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997.
- Mertokusomo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberti, 1982.
- Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Aministrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- Rukmini, Mien, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum pada Peradilan PIdana Indonesia*, Bandung, PT Alumni, 2003.
- Permana, Tri Cahya Indra, *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Genta Press, 2016.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick & Jackson, 1966.
- Syaifudin, Ateng, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, (Terj.), Bandung, Rifika Aditama, 2006.
- Tjandra, W. Riawan, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2009.

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, FH Universitas Padjadjaran, 1996.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1962.

Wade, H.W.R., *Administrative Law*, Third Edition, Oxford, Clarendon Press, 1971.

Wiyono, R., *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Peratama, Jakarta Sinar Grafika, 2007.

#### **Jurnal, Makalah, Artikel**

Attamimi, Hamid S., "Teori Perundang-Undangan Indonesia", *Makalah Pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di FH UI Jakarta*, 25 April 1992.

Hadjon, Philip M., "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi, dan Pembangunan*, 2011.

Heryansyah, Despan, "Pergeseran Kompetensi Absolut PTUN dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Novelty UAD*, Vol. 8 No. 1, February 2017.

\_\_\_\_\_, "Problematika Diskresi dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal UPN Jakarta*, Tahun 2015.

Simamora, Janpatar, "Multitafsir Pengertian Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu", *Mimbar Hukum*, Nomor 1 Volume 22, Februari 2010.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang