

PENILAIAN TERHADAP BATAL ATAU TIDAK SAHNYA SUATU KEPUTUSAN DAN/ATAU TINDAKAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

ASSESSMENT REGARDING THE NULLITY OR INVALIDITY OF A GOVERNMENTAL ADMINISTRATIVE DECISION AND/OR ACTION

Hidayat Pratama Putra ^{1, a, *}

¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura, Kota Jayapura, Indonesia

^a hpratamahidayat@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 31/01/2020

Direvisi 14/01/2020

Disetujui 17/02/2020

Kata Kunci

Keputusan;
Tindakan;
Administrasi
Pemerintahan;
Batal;
Tidak Sah;

Keywords

Decision;
Action;
Government
Administration;
Null;
Invalid;

ABSTRAK

Tentang Kebatalan (*Nietigheid*) adalah hal yang sangat penting dalam hukum administrasi. Karena keabsahan dari suatu perbuatan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) baik berupa Keputusan (*besluit*) mau pun yang berupa Tindakan (*Feitelijk Handelingen*). ditentukan dengan adanya ajaran mengenai kebatalan. Sejak kapankah suatu keputusan dinyatakan tidak berlaku, dan apa akibat hukumnya, semau dijawab dengan adanya ajaran kebatalan ini. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sedikit banyak mengubah paradigma mengenai ajaran kebatalan dari yang sleama ini dipegang oleh para ahli hukum administrasi di Indonesia, terutama berkenaan dengan doktrin penyalahgunaan wewenang, yang diatur dalam beberapa pasal dalam UU Administrasi pemerintahan. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang dibatalkan atau dinyatakan tidak sah memiliki konsekuensi yang berbeda. Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yakni menggunakan data sekunder berupa sumber hukum primer dan sekunder baik peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur terkait.

The concept of Nullity (Nietigheid) is very important in administrative law because of the validity of a government act (bestuurshandelingen) either in the form of a decision (besluit) or in the form of an action (Feitelijk Handelingen) depends on the existence of the doctrine regarding Nullity. Since when is a decision declared invalid, and what are the legal consequences, if this is answered by the existence of this Nullity doctrine. Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration, has more or less changed the paradigm regarding the teachings of annulment from the one held by administrative law experts in Indonesia, especially with regard to the doctrine of abuse of power, which is regulated in several articles in the Government Administration Law. In this paper, it is found that government decisions and/or actions that are canceled or declared invalid have different consequences. This paper uses a normative juridical research method, namely using secondary data in the form of primary and secondary sources of law, both applicable laws and related literature.



<https://doi.org/10.25216/peratun.312020.35-50>



© 2020. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Esensi gugatan perkara di Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) adalah permohonan untuk menyatakan batal atau tidak sah suatu Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat Keputusan dan/atau Tindakan) yang dapat diikuti dengan tuntutan tambahan seperti rehabilitasi dan ganti rugi. Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara selama ini tidak memberikan penjelasan terkait dengan definisi dan perbedaan antara batal dan tidak sahnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan. Dalam praktik selama ini di Peradilan Tata Usaha Negara apabila suatu Keputusan dan/atau Tindakan mengandung cacat wewenang maka akan dinyatakan tidak sah. Sedangkan apabila suatu Keputusan dan/atau Tindakan mengandung cacat prosedur atau substansi maka akan dinyatakan batal. Namun demikian, belum ada dasar hukum yang pernah dicantumkan oleh hakim dalam putusannya berkaitan dengan kriteria tersebut. Selain itu literatur yang membahas mengenai permasalahan tersebut masih minim. Hal ini menimbulkan kebingungan di masyarakat untuk membedakan kriteria Keputusan dan/atau Tindakan yang batal dan tidak sah maupun akibat hukumnya.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-undang Administrasi Pemerintahan) sebagai payung hukum administrasi negara materiil, batal dan tidak sahnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan telah diatur dan ditentukan kriterianya. Namun demikian, masih terdapat kriteria yang tumpang tindih dan definisinya tidak jelas, terutama berkaitan dengan kriteria penyalahgunaan wewenang yang dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan dimaknai sangat luas. Oleh karenanya perlu dikaji lebih lanjut mengenai penilaian batal dan tidak sahnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

II. PEMBAHASAN

A. Syarat Sahnya Suatu Keputusan dan/atau Tindakan

Dalam tataran teoritis, sangat banyak pendapat mengenai syarat sahnya suatu keputusan administrasi pemerintahan atau keputusan tata usaha negara (KTUN). Namun demikian menurut Penulis, hampir semua pendapat mengenai syarat sahnya

suatu keputusan tersebut berangkat dari teori Van Der Pot yang membagi syarat-syarat tersebut dalam dua golongan yaitu:¹

Syarat-syarat materiil:

1. Alat negara yang membuat ketetapan harus berkuasa
2. Dalam kehendak alat negara yang membuat ketetapan tidak boleh ada kekurangan
3. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu.
4. Ketetapan harus dapat dilakukan, dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain menurut "isi dan tujuan" sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar ketetapan itu.

Syarat-syarat formil.

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubung dengan cara dibuatnya ketetapan, harus dipenuhi
2. Ketetapan harus diberi bentuk yang ditentukan
3. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukan ketetapan harus dipenuhi
4. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya ketetapan dan diumumkannya ketetapan itu, tidak boleh dilewati.

Syarat sah ini oleh E. Utrecht dirangkum menjadi 4 yaitu:²

1. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoeghd*) (membuatnya)
2. Karena ketetapan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*).
3. Ketetapan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (*prosedure*) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat diketahui bahwa aspek yang menjadi syarat sah suatu keputusan yaitu aspek wewenang, aspek tidak mengandung kekurangan yuridis, aspek bentuk dan prosedur serta aspek isi dan tujuan. Dengan lahirnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum administrasi negara materiil, maka diaturlah syarat sah dari suatu keputusan sebagaimana termuat pada Pasal 52 yang menyatakan:

¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, 1960). Hlm. 83

²*Ibid.*

- (1) Syarat sahnya Keputusan meliputi:
 - a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - b. dibuat sesuai prosedur; dan
 - c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.
- (2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Berdasarkan Pasal 52 Undang-undang Administrasi Pemerintahan dapat diketahui bahwa syarat sahnya suatu keputusan tidak termuat aspek “tidak boleh mengandung kekurangan yuridis” sebagaimana dalam teori. Kekurangan yuridis yang dimaksud berkaitan dengan salah kira (*dwaling*), paksaan (*dwang*) dan tipuan (*bedrog*)³. Hal ini dikarenakan kekurangan yuridis tersebut jika diuraikan sebenarnya dapat termasuk cacat prosedur, cacat wewenang ataukah cacat substansi. Syarat sah berdasarkan Undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut juga telah sesuai dengan praktik yang berjalan selama ini di Pengadilan Tata Usaha yang menggunakan wewenang, prosedur dan substansi sebagai kriteria penilaian suatu keputusan.

Syarat sah yang dikemukakan tersebut merupakan syarat sahnya suatu keputusan. Sedangkan mengenai Tindakan Administrasi Pemerintahan tidak diatur secara rinci mengenai syarat sahnya. Namun demikian terdapat pengaturan di Undang-undang Administrasi Pemerintahan terkait kapan suatu tindakan itu dapat dibatalkan (dinyatakan batal atau tidak sah) yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

Berbagai literatur hukum administrasi negara memberikan banyak teori mengenai macam-macam akibat hukum yang dapat terjadi apabila suatu Keputusan tidak memenuhi syarat sah. Hal ini dirangkum oleh S.F. Marbun dapat berupa:⁴

- Batal karena hukum: akan berakibat keputusan yang dibatalkan itu berlaku surut, terhitung mulai saat tanggal dikeluarkannya keputusan yang dibatalkan itu. Keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dikeluarkannya keputusan tersebut (*extunc*) dan akibat hukum yang telah ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidak pernah ada.
- Batal mutlak: yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang.
- Batal nisbi: yakni keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang-orang tertentu saja.

³ *Ibid.*, Hlm. 88-98.

⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011). Hlm. 161

- Keputusan yang dapat dibatalkan: yakni keputusan yang hanya baru dapat dinyatakan batal, setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkannya dan pembatalannya tidak berlaku surut. Dengan demikian bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap pernah ada dan sah, sampai dengan dikeluarkannya putusan pembatalan (*ex-nunc*), kecuali jika undang-undang menentukan lain.
- Keputusan yang dapat dibatalkan mutlak
- Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi.

Pendapat tersebut merupakan intisari dari penjelasan pada buku E. Utrecht⁵ yang mana hal di atas merupakan penjabaran terhadap 3 konsep utama "akibat hukum" dari suatu keputusan yaitu batal, batal demi hukum dan dapat dibatalkan. Secara sederhana konsep batal, batal demi hukum dan dapat dibatalkan dijelaskan oleh Hadjon sebagai berikut:⁶

Keputusan yang tidak sah dapat berakibat "*nietigheid van rechtswege*" (batal karena hukum), "*nietig*" (batal) atau "*vernietigbaar*" (dapat dibatalkan). "*Nietig*" berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekuensinya, bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada. "*Vernietigbaar*" berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan lain yang kompeten. "*Nietigheid van rechtswege*" artinya bagi hukum akibat suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu adanya suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut. Tindakan pemerintahan dapat berakibat batal karena hukum, batal, atau dapat dibatalkan tergantung pada essentiel-tidaknya kekurangan yang terdapat di dalam keputusan itu. Selanjutnya perbedaan antara *nietig*, *van rechtswege* dan *vernietigbaar* seperti tabel di bawah:

Uraian	<i>Nietig</i>	<i>Van rechtswege</i> <i>Nietig</i>	<i>vernietigbaar</i>
Sejak kapan batal	<i>Ex tunc</i>	<i>Ex tunc</i>	<i>Ex nunc</i>
Tindakan pembatalan	Dengan putusan/ kept. Sifat putusan/kept: Konstatering/deklaratur	Tanpa perlu ada putusan/kept.	Mutlak harus ada putusan/kept: Sifat putusan/kept: konstitutif

⁵ E. Utrecht, *Op.Cit.*

⁶ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, "Cacat Yuridis Dalam Prosedur Sebagai Alasan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Equality* 13, no. 1 (2008): 1-9. Hlm. 3

Menurut penulis, Keputusan dan/atau Tindakan tidak dapat dinyatakan batal demi hukum karena Keputusan dan/atau Tindakan harus dianggap sah (*presumptio iustae causa*) dan baru dapat dibatalkan setelah adanya pembatalan melalui keputusan pembatalan atau putusan pengadilan, dan tidak dapat batal secara otomatis tanpa adanya keputusan keputusan atau putusan pengadilan. Sehingga, dalam hal tidak sahnya suatu keputusan, hanya dikenal dua kriteria pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan yaitu, batal (*nietig*) dan dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Batal (*nietig*) berarti keputusan sejak awal dianggap tidak pernah ada sehingga keadaan yang terjadi akibat dikeluarkannya keputusan tersebut dikembalikan kepada keadaan semula. Sedangkan dalam hal dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), keputusan baru batal setelah dinyatakan batal sehingga keadaan yang terjadi akibat dikeluarkannya keputusan dianggap sah sampai dengan saat dinyatakan batal.

Batalnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan dalam beberapa literatur hukum administrasi, juga dapat berarti suatu Keputusan dan/atau Tindakan berakhir. Misalnya suatu keputusan dapat batal secara otomatis karena keputusan tersebut telah habis masa berlakunya. Contoh kasus tersebut, di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan tidak dikenal sebagai batal, namun dikenal dengan istilah “berakhir” , sebagaimana pasal 68 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Oleh karenanya yang dimaksud pembatalan ini berkaitan dengan pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan, yang berakibat hukum keputusan dinyatakan batal atau tidak sah. Di dalam praktik selama ini, di Pengadilan Tata Usaha Negara juga hanya mengenal 2 istilah untuk menyatakan akibat hukum suatu Keputusan dan/atau Tindakan yang tidak memenuhi syarat sah, yaitu istilah batal dan tidak sah.

B. Pembatalan Serta Akibat Hukum Keputusan Dan/Atau Tindakan Yang Batal Dan Tidak Sah

Setiap Keputusan dan/atau Tindakan selalu dianggap sah (*rechmatig*), sampai dengan adanya pembatalan, hal ini dikenal dengan prinsip praduga *rechmatig* atau *presumptio iustae causa*. Berdasarkan prinsip tersebut maka setiap Keputusan dan/atau Tindakan tidak dapat dinyatakan cacat kecuali berdasarkan pengujian terhadap keabsahan Keputusan dan/atau Tindakan tersebut. Pengujian keabsahan suatu Keputusan dan/atau Tindakan tersebut dapat dilakukan melalui upaya administratif

maupun upaya hukum, yang apabila keputusan tersebut terbukti melanggar syarat sah Keputusan dan/atau Tindakan, maka dapat berakibat pada batal atau tidak sah.

Secara etimologi, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti batal yang berkaitan dengan hukum yaitu tidak berlaku atau tidak sah. Sedangkan di KBBI, tidak dikenal istilah "tidak sah" secara khusus, yang ada adalah definisi "sah". Arti kata "sah" berdasarkan KBBI yang berkaitan dengan hukum yaitu dilakukan menurut hukum (undang-undang, peraturan) yang berlaku atau tidak batal (tentang keagamaan). Berdasarkan definisi KBBI tersebut, maka masih sulit untuk memaknai perbedaan batal dan tidak sah secara etimologi. Selain itu, Penulis belum menemukan pendapat para ahli terkait definisi dan perbedaan antara batal dan tidak sah. Oleh karenanya hal ini akan lebih jelas jika melihat definisi hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang saat ini telah diatur di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Setidaknya ada tiga istilah yang bisa ditemukan terkait dengan pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yaitu tidak sah, batal, dan dapat dibatalkan.

Di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan terdapat pengaturan terkait "dapat dibatalkan" yang membuat bingung dan terlihat tumpang tindih satu dengan yang lain. Makna "dapat dibatalkan" yang tumpang tindih tersebut dapat ditemukan dalam beberapa ketentuan berikut:

Penjelasan pasal 19 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa *pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan.*

Pasal 66 Ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa Keputusan hanya dapat dibatalkan apabila terdapat cacat:

- a. wewenang;
- b. prosedur; dan/atau
- c. substansi.

Pasal 71 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa:

(1) Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan apabila:

- a. terdapat kesalahan prosedur; atau
- b. terdapat kesalahan substansi.

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
- b. berakhir setelah ada pembatalan.

Menurut penulis, agar dapat memahami ketentuan-ketentuan tersebut maka terkait frasa “dapat dibatalkan” harus dijelaskan bahwa kata “dapat dibatalkan” pada pasal 66 Ayat (1) Undang-undang Administrasi Pemerintahan harus dimaknai dalam arti luas sebagaimana penjelasan Pasal 19 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu *pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan*, sehingga konsekuensinya Keputusan dan/atau Tindakan dapat dinyatakan batal atau tidak sah. Sedangkan kata “dapat dibatalkan” pada Pasal 71 harus dimaknai dalam arti sempit yaitu Keputusan dan/atau Tindakan dinyatakan batal, tidak termasuk yang dinyatakan tidak sah. Hal ini juga sebagaimana kita lihat dalam frasa Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

Terkait dengan multi tafsir makna ini memang menimbulkan kebingungan karena terdapat pula beberapa frasa “dapat dibatalkan” pada Pasal lain. Namun demikian menurut penulis, frasa dapat dibatalkan dalam pasal lain harus dimaknai dalam arti sempit, oleh karena terhadap Keputusan dan/atau Tindakan yang tidak sah, dituliskan secara tegas frasa “tidak sah”.

Adapun definisi tidak sah dapat dilihat pada Pasal 19 Ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan “tidak sah” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang sehingga dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Definisi serta akibat hukum batal dan tidak sahnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan dapat dilihat pada pasal 70-71 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

TIDAK SAH	BATAL
tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan	tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.	berakhir setelah ada pembatalan.
Dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak	Keputusan pembatalan dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan

sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.	menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan.
	Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Jika dilihat ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa makna “tidak sah” suatu KTUN sebenarnya sama dengan konsep *nietig* dalam teori Hukum Administrasi sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya. Sedangkan makna “batal” suatu KTUN sebenarnya sama dengan konsep *vernietigbaar* dalam teori Hukum Administrasi sebagaimana yang juga telah dipaparkan sebelumnya. Meskipun sebelum adanya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, belum ada definisi yang jelas mengenai batal dan tidak sah dalam putusan PTUN, namun dalam praktik selama ini di PTUN, penerapan batal dan tidak sah dalam putusan PTUN sama dengan definisi yang tertuang dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, sehingga definisi Undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut sejalan dengan praktik selama ini di PTUN.

C. Kriteria Batal Atau Tidak Sahnya Suatu Keputusan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebelum perubahan, sebenarnya telah memasukkan kriteria alasan untuk KTUN yang dapat dinyatakan batal atau tidak sah sebagaimana terdapat dalam pasal 53 ayat (2) yang pada intinya memberikan kriteria:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (di dalam penjelasan pasal dijelaskan bahwa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ini mencakup yang bersifat prosedural, substansial maupun dikarenakan dikeluarkan oleh Pejabat yang tidak berwenang);
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut; (*detournement de pouvoir*);
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan, setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusantersebut. (*willekeur*).

Terkait dengan kriteria *detournement de pouvoir* dan *willekeur*, Hadjon memasukkan hal tersebut di dalam kriteria cacat substansial. Aspek substansial ini menurut Philipus

M. Hadjon bersangkut paut dengan adanya pertanyaan “apa” dan “untuk apa”. Pertanyaan “apa” adalah berkaitan erat dengan adanya tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh pemerintah dan pertanyaan “untuk apa” berkaitan erat dengan tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)⁷.

Setelah pasal tersebut diubah melalui UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka alasan pengajuan gugatan diperluas namun dengan redaksi kalimat yang lebih singkat yaitu pada intinya adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun AUPB. Terdapat kelemahan sejak dulu dalam UU Peratun ini yaitu tidak memberikan perbedaan kriteria keputusan dapat dinyatakan batal dengan suatu keputusan dapat dinyatakan tidak sah serta perbedaan antara keputusan batal dengan tidak sah. Namun demikian, terdapat doktrin dan kebiasaan di Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa apabila pelanggaran peraturan perundang-undangan atau AUPB berada pada aspek wewenangnya, maka dinyatakan tidak sah, sedangkan apabila pelanggaran bersifat prosedural dan substansial maka keputusan dinyatakan batal.

Di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, semua hal tersebut kemudian diatur, sehingga ada dasar hukum yang dapat digunakan untuk menyatakan suatu Keputusan dan/atau Tindakan itu dapat dinyatakan batal atau tidak sah. Terdapat beberapa kriteria di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan sehingga suatu Keputusan dan/atau Tindakan dapat dinyatakan batal atau tidak sah. Penulis mencoba menginventarisasi kriteria tersebut di dalam tabel sebagai berikut (di luar kriteria terkait diskresi):

BATAL	TIDAK SAH
1.1 Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan (mencampuradukkan wewenang) <i>Pasal 19 Ayat (2) jis. Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2).</i>	2.1 Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang; (melampaui wewenang) <i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 19 Ayat (1) jis. Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1).</i>
1.2 Bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan. (mencampuradukkan wewenang) <i>Pasal 19 Ayat (2) jis. Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2).</i>	2.2 Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; (melampaui wewenang) <i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 19 Ayat (1) jo. Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1).</i>
1.3 Ditetapkan dan/atau dilakukan karena adanya Konflik Kepentingan. <i>Pasal 45 Ayat (2)</i>	2.3 Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (melampaui wewenang)

⁷ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008). Hlm. 102

<p><i>Konflik kepentingan ini juga termasuk dalam kategori kesalahan substansi sebagaimana Penjelasan Pasal 71 Ayat (1) Huruf a.</i></p>	<p><i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf c jo. Pasal 19 Ayat (1) jls. Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1).</i></p>
<p>1.4 Terdapat kesalahan prosedur. (Kesalahan dalam hal tata cara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau standar operasional prosedur). <i>Pasal 71 Ayat (1) Huruf a jo. Pasal 56 Ayat (2) jo. Pasal 52 Ayat (1) huruf b.</i></p>	<p>2.4 Tanpa dasar Kewenangan (sewenang-wenang) <i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf c jo. Pasal 19 Ayat (1) jls. Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3).</i></p>
<p>1.5 Terdapat kesalahan substansi (kesalahan dalam hal tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam Keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan). <i>Pasal 71 Ayat (1) Huruf b jo. Pasal 56 Ayat (2) jo. Pasal 52 Ayat (1) huruf c.</i></p>	<p>2.5 Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. (sewenang-wenang) <i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf c jo. Pasal 19 Ayat (1) jls. Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3).</i></p>
	<p>2.6 Dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang; <i>Pasal 70 Ayat (1) Huruf a jo. Pasal 56 jo. Pasal 52 ayat (1).</i></p>

Terhadap kriteria-kriteria tersebut ada beberapa hal yang perlu dikritisi.

1. Kriteria melampaui wewenang dari segi waktu (poin 2.1), wilayah (poin 2.2) maupun materi (poin 1.1) pada dasarnya merupakan bagian dari “dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang” (poin 2.6)⁸, akan tetapi konsekuensi dari “Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan” pada poin (1.1) memiliki konsekuensi yang berbeda yaitu batal, bukan tidak sah seperti yang lainnya.
2. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan “Tanpa dasar Kewenangan” (poin 2.4) dan perbedaannya dengan kriteria “dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang” (poin 2.6) serta kriteria melampaui wewenang dari segi waktu (poin 2.1), wilayah (poin 2.2) maupun materi (poin 1.1). Menurut penulis ke semuanya ini adalah sama, yaitu tidak berwenang.
3. Kriteria “Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” harus dinyatakan tidak sah sesuai ketentuan peraturan sebagaimana pada poin 2.3 tabel, padahal kriteria tersebut dapat dilihat secara luas dari segi prosedur, wewenang,

⁸ Ridwan HR menyatakan bahwa “istilah melampaui wewenang (*beyond authority*) pada esensinya adalah tidak berwenang (*onbevoegheid*). Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2013). Hlm. 384

maupun substansi, yang sebenarnya masing-masing memiliki akibat hukum yang berbeda-beda.

Banyaknya kriteria tersebut menurut penulis justru membuat kebingungan dikarenakan tumpang-tindih satu sama lain dan tidak jelas mana yang aspek kriteria pengujian dan mana yang menjadi alat uji. Misalnya, peraturan perundang-undangan itu seharusnya dimasukkan sebagai alat uji, bukan kriteria langsung. Permasalahan utamanya sebenarnya terdapat pada unsur-unsur Penyalahgunaan wewenang pada pasal 17-19 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang terlalu luas. Selain itu tidak jelas dasar teoritis maupun filosofis terkait dengan kriteria dan akibat hukum dari penyalahgunaan wewenang yang dijelaskan pada pasal tersebut. Istilah dan kriteria pasal tersebut jauh berbeda dengan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dalam teori-teori hukum administrasi negara. Di dalam teori hukum administrasi negara, kriteria seperti pada Pasal 17-19 Undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut sebenarnya dapat dijabarkan sebagai berikut⁹.

No.	Jenis Penyimpangan terhadap wewenang	Indikator
1.	Penyalahgunaan wewenang/ <i>Detournement de pouvoir/ abuse of power</i>	Menyimpang dari tujuan atau mencampuradukkan tujuan diberikannya wewenang
2.	Sewenang-wenang/ <i>willekeur/ irreasonable/ irrationality</i>	Pertimbangan atau alasan yang dipergunakan dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan pemerintah tidak berdasarkan rasionalitas atau kepatutan.
3.	Melampaui kewenangan/ <i>beyond authority/ onbevoegdheid</i>	<ul style="list-style-type: none">- Melampaui kewenangan dalam hal <i>materi kewenangan/ onbevoegdheid ratione materiae,</i>- Melampaui kewenangan dalam hal waktu/ <i>onbevoegdheid ratione loci</i> dan- Melampaui kewenangan dalam hal tempat/ <i>onbevoegdheid ratione temporis</i>

Dalam teori Hukum Administrasi Negara, sebenarnya ketiga jenis penyimpangan terhadap wewenang tersebut merupakan bagian dari cacatnya suatu keputusan sehingga dapat terjadi pembatalan. Aspek *onbevoegdheid* dari segi materi, waktu dan tempat merupakan unsur yang harus dipenuhi sehingga suatu Keputusan dan/atau Tindakan dinyatakan cacat wewenang. Artinya apabila suatu Keputusan dan/atau Tindakan diterbitkan dengan melampaui materi wewenang, waktu dan/atau tempat

⁹ Hidayat Pratama Putra, "Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Penyalahgunaan Diskresi" (Universitas Hasanuddin, 2018). Hlm. 140.

wewenang, yang telah ditentukan oleh sumber wewenang, baik itu melalui atribusi, delegasi, maupun mandat, maka Keputusan dan/atau Tindakan tersebut harus dinyatakan cacat wewenang.

Sedangkan aspek *detournement de pouvoir* dan *willekeur* merupakan unsur untuk uji dalam melihat apakah suatu Keputusan dan/atau Tindakan cacat substansi atau tidak. Aspek substansial ini menurut Philipus M. Hadjon bersangkut paut dengan pertanyaan "apa" dan " untuk apa". Pertanyaan "apa" adalah berkaitan erat dengan adanya tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh pemerintah dan pertanyaan "untuk apa" berkaitan erat dengan tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Jika dalam suatu keputusan atau tindakan hukum pemerintahan terdapat unsur sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang, maka tindakan hukum dimaksud terdapat cacat substansial

Menurut penulis, untuk mempermudah mengelompokkan seluruh kriteria pembatalan tersebut, maka perlu dikelompokkan, mana kriteria yang menentukan batal atau tidaknya suatu Keputusan dan/atau Tindakan dan mana alat uji kriteria tersebut. Kriteria batal atau tidak sahnya suatu Keputusan dan/atau Tindakan cukup dilihat pada 3 kriteria yaitu prosedur, wewenang dan substansi saja. Sedangkan yang lainnya dapat dijadikan sebagai alat uji dari 3 kriteria tersebut yaitu berupa: Peraturan perundang-undangan; AUPB (termasuk larangan *detournement de pouvoir* dan *willekeur*); Putusan pengadilan; Tidak mengandung cacat yuridis (salah kira (*dwaling*), paksaan (*dwang*) dan tipuan (*bedrog*)). Dengan kriteria semacam itu, maka pejabat administrasi maupun hakim Peratun tidak akan dibuat bingung dengan kriteria pembatalan suatu Keputusan dan/atau Tindakan yang terlalu luas dan tumpang tindih. Keputusan dan/atau Tindakan dinyatakan tidak sah apabila salah dari segi wewenang dan batal apabila salah dari segi prosedur dan/atau substansi. Jadi Keputusan dan/atau Tindakan dinyatakan tidak sah apabila dari segi wewenang, keputusan tersebut mengandung kesalahan berdasarkan batu uji peraturan perundang-undangan, AUPB, dan/atau putusan pengadilan. Sedangkan keputusan dinyatakan batal apabila keputusan tersebut mengandung kesalahan.

III. PENUTUP

Terdapat banyak kriteria yang diberikan di Undang-undang Administrasi Pemerintahan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan, namun demikian kriteria tersebut saling tumpang tindih satu sama lain. Hal ini disebabkan oleh pengaturan mengenai penyalahgunaan wewenang sebagaimana pasal 17-19 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang terlalu luas, dan punya akibat hukum yang bertentangan dengan kriteria pada pasal 70-71 Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Pembatalan suatu Keputusan dan/atau Tindakan cukup dilihat dari 3 aspek saja yaitu wewenang, prosedur dan substansi yang dapat diuji berdasarkan peraturan perundang-undangan, AUPB, putusan pengadilan, serta ada atau tidaknya cacat yuridis. Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi pemerintahan dinyatakan tidak sah apabila salah dari segi wewenang dan dinyatakan batal apabila salah dari segi prosedur dan/atau substansi. Tidak sah artinya tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Sedangkan batal artinya tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan dan berakhir setelah ada pembatalan.

Untuk itu, Pejabat Pemerintahan dan Hakim diharapkan menggunakan ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai dasar pembatalan suatu Keputusan dan/atau Tindakan serta Pemerintah dan DPR diharapkan mengkaji kembali mengenai banyaknya ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang tidak jelas dan tumpang tindih, terutama ketentuan menyangkut penyalahgunaan wewenang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Putra, Hidayat Pratama. "Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Penyalahgunaan Diskresi." Universitas Hasanuddin, 2018.
- Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008.
- Setiawan, Yudhi, dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo. "Cacat Yuridis Dalam Prosedur Sebagai Alasan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Equality* 13, no. 1 (2008): 1–9.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, 1960.

Peraturan perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 1986. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Indonesia. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Indonesia. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 2009. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.
- Indonesia. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

