

**ANALISIS YURIDIS KEPUTUSAN TATA USAHA
NEGARA YANG DIKELUARKAN TANPA
WEWENANG SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA¹**

Oleh: Sergio Dotulong²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya dengan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana bentuk keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan tanpa wewenang dan bagaimana kedudukan hukum keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sebagai objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative, disimpulkan: 1. Suatu Keputusan Tata Usaha Negara pada dasarnya tidak lepas dari peraturan yang menjadi landasannya atau disebut dengan peraturan dasar. Setiap Keputusan Tata Usaha Negara harus dan wajib dikeluarkan sesuai dengan peraturan yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada seorang Pejabat atau suatu Badan Tata Usaha Negara. Keputusan yang dikeluarkan tanpa landasan hukum adalah bertentangan dengan asas legalitas (*legaliteit beginsel*) sehingga bisa dikatakan sebagai suatu perbuatan tanpa wewenang dan bersifat melawan hukum. 2. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sejatinya merupakan keputusan yang cacat wewenang dan bertentangan dengan asas legalitas. Dengan demikian keputusan tersebut seharusnya dibatalkan oleh instansi atasan Pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut atau melalui lembaga pengadilan yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan sekalipun keputusan tersebut dikeluarkan tanpa wewenang artinya Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut tidak berdasarkan wewenangnya, maka dianggap dapat dilaksanakan sesuai asas *presumption justae causae*, sepanjang tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Dr. Ralfie Pinasang, SH, MH; Franciscus X. Tangkudung, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101321

Kata kunci: Analisis Yuridis, Keputusan Tata Usaha Negara, Dikeluarkan Tanpa Wewenang, Objek Gugatan, Peradilan Tata Usaha Negara

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Wewenang pemerintahan didasarkan pada ketentuan undang-undang yang memberikan wewenang tersebut, atau dalam kata lain wewenang yang dijalankan berdasar pada ketentuan undang-undang yang member wewenang pemerintahan. Bersumber pada hukum administrasi, dasar-dasar wewenang pemerintahan ini lazimnya diperoleh dari hukum positif, yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang Dasar, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah merupakan dasar wewenang pemerintah. Dasar wewenang tersebut menjadi dasar hukum sahnya tindakan pemerintahan, bahkan dapat dikatakan, bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud menjadi sumber hukum formal dari hukum administrasi disamping sumber-sumber hukum yang lain.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*).

Dalam kenyataannya ada banyak peristiwa dimana seorang pejabat pemerintahan (pemerintah) mengeluarkan suatu keputusan (tata usaha negara) yang tidak berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau tanpa wewenang. Padahal wewenang pejabat pemerintahan adalah dasar untuk melakukan tindakan pemerintahan, apakah kewenangan itu berasal dari atribusi, delegasi, atau mandat. Misalnya seorang Pelaksana Tugas (Plt) Bupati yang mengeluarkan atau menetapkan Surat Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil dilingkungan pemerintahannya. Padahal Pelaksana Tugas tidak mempunyai kewenangan tersebut.

Dikeluarkannya keputusan tersebut maka, secara materiil dan immateriil seorang Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat tersebut otomatis telah dirugikan hak dan kepentingan hukumnya. Hal ini didasarkan bahwa keputusan pejabat tata usaha negara yang tidak berdasar peraturan sebagai sumber kewenangan dikategorikan sebagai perbuatan sewenang-wenang pejabat pemerintahan.

Keputusan pejabat tata usaha negara (KTUN) atau yang disebut dengan *beschikking* merupakan objek dalam Peradilan Tata Usaha Negara, karena itu jika suatu keputusan dikeluarkan tanpa wewenang akan di uji di persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Seharusnya pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan³ atau bertindak sewenang-wenang.⁴ Tetapi dalam kenyataannya masih banyak keputusan pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan suatu keputusan tanpa wewenang dan akhirnya membawa kerugian bagi warga negara.

Untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat, diperlukan adanya sarana hukum yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan tersebut sekaligus sebagai sarana pengawasan yuridis dan legalitas bagi administrasi negara.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, akhirnya penulis tertarik untuk mengangkat judul skripsi "*Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara*", yang selanjutnya akan dibahas dalam penulisan skripsi ini.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan tanpa wewenang?
2. Bagaimana kedudukan hukum keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sebagai objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara?

C. Metode Penelitian

³ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

⁴ Pasal 17 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang

Bebasnya suatu wewenang pemerintahan ia selalu dimaksudkan untuk memperhatikan dan mengurus tugas-tugas pemerintahan tertentu. Ini berarti, bahwa wewenang itu tidak boleh digunakan untuk maksud atau tujuan lain daripada maksud dan tujuan diberikannya wewenang itu kepadanya. Kalau wewenang itu digunakan untuk kepentingannya sendiri berarti terjadi pelanggaran terhadap larangan *d'tournement de pouvoir*.⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka dapat diketahui sebuah tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan peraturan yang mengatur atau dikenal dengan asas legalitas. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan terikat dengan peraturan yang menjadi dasar kewenangannya untuk mengeluarkan atau menetapkan suatu keputusan. Keputusan yang dikeluarkan tanpa wewenang adalah merupakan keputusan yang tidak sah.

Menurut S.F Marbun bahwa suatu keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah adalah sebagai berikut:

- a. *Keputusan yang batal karena hukum (Van rechtwege neitig)*. Utrecht tidak setuju menggunakan istilah batal karena hukum, karena menimbulkan kesan seolah-olah kebatalan berlaku dengan sendirinya tanpa perantara hukum, atau instansi yang berwenang. Padahal hakim atau instansi atasan tetap merupakan instansi yang berwenang mengambil keputusan. Keputusan yang batal karena hukum, berakibat keputusan yang batal itu berlaku surut

⁵ *Ibid*

mulai saat tanggal dibuatnya keputusan yang dibatalkan, sehingga keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dibuatnya keputusan (tidak sah), dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dianggap tidak pernah ada.

- b. *Keputusan yang batal mutlak (Absolut nietig)*. Yaitu apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang.
- c. *Keputusan yang batal nisbi (Relatif nietig)*. Yaitu keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang-orang tertentu saja.
- d. *Keputusan yang dapat dibatalkan (Vernietigbaar)*. Yaitu suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkan, dan pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan keputusan pembatalan kecuali undang-undang menentukan lain.
- e. *Keputusan yang dapat dibatalkan mutlak (absolute vernietigbaar)*.
- f. *Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi (relative vernietigbaar)*.⁶

Berdasarkan hukum administrasi dirumuskan definisi keputusan yaitu 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 konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan hukum perdata.⁷

Dalam tindakan hukum administrasi dianut asas "*Presumptio Justae Causa*" yang maksudnya bahwa suatu keputusan Tata Usaha Negara harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Bahwa secara umum syarat-syarat untuk sahnya suatu keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

Syarat Materiil:

- a. Keputusan harus dibuat oleh alat negara (organ) yang berwenang;
- b. Karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis;
- c. Keputusan harus diberi bentuk (vorm) yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.⁸

Syarat Formil:

- a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- b. Keputusan harus diberi bentuk yang ditentukan'
- c. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya keputusan harus dipenuhi;
- d. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkanannya keputusan itu tidak boleh dilewati.⁹

Di dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara, pengujian Hakim Tata Usaha Negara pengujian Hakim Tata Usaha Negara terhadap Surat Keputusan Tata Usaha Negara meliputi 3 (tiga) aspek yaitu:

- a. Aspek Kewenangan, yaitu meliputi hal berwenang, tidak berwenang atau melanggar kewenangan. Dasar kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah secara Atribusi (berasal dari perundang-undangan yang melekat pada suatu jabatan), Delegasi (adanya pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada), dan Mandat (dalam hal ini tidak ada pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan).
- b. Aspek Substansi/Materi yaitu meliputi pelaksanaan atau penggunaan kewenangannya apakah secara

⁶ Marbun, *Op.Cit*, hal 48

⁷ Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸ Tutik, *Op.Cit*, hal 234

⁹ Tutik, *Op.Cit*, hal 235

materi/substansi telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Aspek Prosedural yaitu apakah prosedur pengambilan Keputusan Tata Usaha Negara yang disyaratkan oleh Peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut telah ditempuh atau tidak.¹⁰

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka dapat dipastikan bahwa faktor kewenangan sangat menentukan setiap keputusan Tata Usaha Negara yang akan ditetapkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Artinya setiap tindakan administrasi pemerintahan harus didasarkan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak, maka Keputusan Tata Usaha Negara tersebut adalah tergolong Keputusan yang dikeluarkan tanpa wewenang, karenanya dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

B. Kedudukan Hukum Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Dalam Gugatan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang adalah merupakan keputusan yang mengandung cacat wewenang dan bertentangan dengan asas legalitas sebagai asas utama dalam hukum administrasi sehingga pengujiannya (*rechtmatigheid*) dilakukan oleh lembaga peradilan yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara melalui gugatan yang diajukan oleh subjek hukum yang merasa dirugikan dengan adanya keputusan tersebut.

Hukum administrasi (Tata Usaha Negara) mengenal prinsip *presumptio justae causa* yang berarti setiap keputusan tata usaha negara itu dianggap dapat dilaksanakan sepanjang tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Artinya sepanjang keputusan tata usaha negara itu tidak digugat dan dinyatakan batal oleh pengadilan, maka keputusan itu tetap mengikat atau dapat dijalankan sekalipun keputusan tersebut dikeluarkan tanpa wewenang atau bertentangan dengan asas legalitas.

Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara biasanya merupakan lanjutan proses dari sengketa hukum yang sebelumnya sudah diperiksa di lingkungan internal pemerintahan melalui sarana upaya administratif yang dapat terdiri dari prosedur keberatan, banding administratif serta pemeriksaan oleh lembaga kuasi peradilan.¹¹ Prosedur penyelesaian upaya administratif membedakan sistem penyelesaian sengketa hukum yang ditangani oleh Peradilan Tata Usaha Negara dengan lingkungan peradilan lain.

Adanya upaya administratif tidak terlepas dari kewenangan pemerintah untuk menjatuhkan atau membebaskan sanksi administrasi dan/atau melakukan tindakan tertentu kepada masyarakat sehingga untuk menghindarkan tirani kekuasaan, mekanisme keberatan dan banding administrasi merupakan bagian tidak terpisahkan yang disediakan sebagai sarana perlindungan hukum bagi masyarakat.¹²

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa melalui badan peradilan (administrasi) terbatas pada pengujian segi hukumnya dan pengujiannya dilaksanakan oleh lembaga yang independen. Selain itu, keputusan atas penyelesaian upaya administratif dapat di uji kembali di peradilan administrasi.

Terjadinya suatu sengketa karena adanya obyek yang disengketakan, artinya adanya pangkal tolak sengketa yang timbul akibat adanya tindakan hukum pemerintah. Di dalam kepustakaan hukum administrasi, sengketa yang terjadi disebut sebagai sengketa administrasi, karena obyek yang menjadi sengketa adalah keputusan administrasi (*beschikking*), yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat administrasi.¹³

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang adalah salah satu obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebagaimana diketahui bahwa terhadap suatu keputusan yang cacat wewenang, bersifat maladministrasi dapat diuji di depan pengadilan tata usaha negara melalui

¹⁰ *Ibid*, hal 238

¹¹ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi dan Refleksi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal 203

¹² *Ibid* hal 205

¹³ Sadjiono, *Op.Cit*, hal 135

mekanisme gugatan yang diajukan oleh orang atau badan hukum yang merasa telah dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan yang tanpa wewenang itu.

Gugatan adalah suatu permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keputusan.¹⁴ Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, suatu gugatan disyaratkan dibuat dalam bentuk tertulis.

Persyaratan tertulis dianggap penting karena akan dijadikan pegangan bagi hakim yang memeriksa dan bagi para pihak yang bersengketa selama proses pemeriksaan berjalan. Di Belanda suatu gugatan juga harus tertulis. Bahkan suatu telegram atau telex diperkenankan kecuali gugatan per telepon tidak dapat diterima.¹⁵

Hal yang pokok dituntut atau dirumuskan dalam gugatan terbatas pada Keputusan Badan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat. Kepentingan harus bersifat langsung terkena, artinya tidak terselubung di balik kepentingan orang lain (*Rechtstreeks belang*).

Di samping tuntutan pokok tersebut diatas, Undang-undang juga masih memperkenankan atau membolehkan diajukan tuntutan tambahan yaitu berupa tuntutan ganti rugi dan tuntutan rehabilitasi khusus bagi dan atau dalam sengketa kepegawaian. Tuntutan tersebut diajukan bersama-sama dengan tuntutan pokok.

Faktor yang sangat menentukan bahwa kepentingan seseorang terkait langsung dengan suatu keputusan terletak pada kemampuannya membuktikan bahwa keputusan tersebut telah menimbulkan kerugian terhadapnya secara langsung. Apabila suatu keputusan tidak langsung menimbulkan akibat hukum baginya, maka kepentingannya tidak terkena, dan gugatan demikian dapat ditolak.

Apabila yang menjadi obyek gugatan adalah sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka penggugat harus mampu menguraikannya dalam posita

gugatan dan tentu dalam persidangan harus mampu untuk dibuktikan, yang mana keputusan tersebut telah dikeluarkan tanpa wewenang.

Surat gugatan harus dibuat secara jelas dan terinci serta lengkap memberikan gambaran, dengan demikian akan mempermudah pihak tergugat bisa memberikan jawaban dan bantahannya dan hakim yang memeriksa akan dengan mudah pula menentukan acara pembuktiannya.

Pada dasarnya setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus dianggap menurut hukum (*het Vermoeden van rechtmatigheid* atau *pre sumtio justea causa*).¹⁶ Maka oleh karenanya harus dianggap benar dan dapat dilaksanakan demi kepastian hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya, dan keputusan itu dinyatakan bersifat melawan hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara menguatkan anggapan tersebut, sehingga suatu gugatan pada dasarnya tidak menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat itu. Tetapi, Undang-undang memberikan peluang kepada Penggugat dan hakim untuk bertindak bijaksana. Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada hakim agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang sedang digugat itu (keputusan tanpa wewenang) diperintahkan untuk ditunda pelaksanaannya.¹⁷ Permohonan tersebut dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus lebih dahulu sebelum pokok sengketa diputus.

Pengadilan pada prinsipnya dapat dan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut apabila:

- a. Terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut; atau
- b. Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat tidak sangkut

¹⁴ Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁵ Marbun, *Op.Cit*, hal 66

¹⁶ Marbun, *Op.Cit*, hal 77

¹⁷ Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan.¹⁸

Dalam proses perkara pada Peradilan Tata Usaha Negara hakim bersifat aktif (*niet lijdelijkheid van de rechter*). Sangat berbeda dengan proses perkara pada peradilan perdata dimana sikap hakim pasif (*lijdelijk*),¹⁹ hakim lebih bersikap menanti terhadap dalil dan bukti yang dikemukakan oleh para pihak, ia lebih bersikap sebagai penyadur.

Dalam proses perkara pada Peradilan Tata Usaha Negara hakim tidak tergantung pada dalil dan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, ia dapat menguji aspek lain diluar sengketa. Hakim dapat mencari fakta-fakta lain diluar fakta yang dikemukakan oleh para pihak dalam rangka melengkapi bahan bagi pengambilan keputusan.²⁰

Pada prinsipnya hakim harus membatasi diri pada obyek sengketa yang diajukan para pihak. Walaupun hakim terikat pada batas luar obyek sengketa, tetapi didalamnya pada dasarnya hakim tidak terikat pada pembatasan obyek oleh para pihak. Latar belakangnya ialah bahwa sebagian dari keputusan-keputusan Tata Usaha Negara merupakan hukum positif, yang mana harus sesuai dengan ketertiban hukum yang ada. Penilaian oleh para pihak yang bersengketa bukan merupakan hal yang paling menentukan, karena sesuatu hal yang tidak mungkin bahwa suatu Keputusan yang bertentangan dengan undang-undang akan dibiarkan ada karena para pihak tidak membahasnya dalam obyek sengketa.

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sebagai obyek gugatan dalam pengadilan Tata Usaha Negara pada dasarnya sama dengan obyek gugatan Tata Usaha Negara lainnya yang berbentuk penetapan tertulis. Undang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) adalah merupakan alat uji bagi keputusan yang diduga dikeluarkan tanpa wewenang tersebut. Mengenai apakah terbukti bahwa keputusan yang dikeluarkan tersebut tidak didasarkan oleh suatu kewenangan yang sah, maka pengadilan Tata Usaha Negara harus membatalkannya.

Penggugat harus mampu membuktikan bahwa keputusan yang dikeluarkan tanpa wewenang tersebut adalah keputusan yang cacat wewenang, karena tidak berdasarkan atas suatu kewenangan yang sah. Sebagai contoh kasus adalah Perkara pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) aparatur sipil negara (ASN) pada lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kepulauan Talaud yang mana keputusan pemberhentiannya dikeluarkan oleh Pelaksana Tugas Bupati (Plt Bupati) yang sama sekali tidak memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang untuk mengambil kebijakan strategis dalam aspek kepegawaian termasuk pemberhentian aparatur sipil negara.²¹

Keputusan yang dikeluarkan tanpa wewenang pada dasarnya adalah suatu keputusan yang tidak sah, karena itu Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menjutkannya. Apabila bisa dibuktikan terdapat cacat wewenang atau tanpa wewenang, maka harus dibatalkan.

Untuk membatalkan suatu keputusan atas dasar bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka hakim wajib menemukan peristiwa-peristiwa yang relevan, dan menetapkan atau memberikan *jeneng* atau sebutan itikad buruk.²² Bangunan hukum itikad buruk demikian harus dibuktikan atau dengan kata lain, itikad buruk itu menjadi benar, apabila dibuktikan bahwa Badan/Pejabat yang bersangkutan telah mempunyai niat untuk menyimpang dari maksud dan tujuan pengaturan wewenang yang bersangkutan, dan niat yang menyimpang itu harus ditelusuri dari peraturan dasar, dimana telah diatur kewenangan itu dengan rinci dan jelas.²³

Untuk dapat mengerti maksud, dan tujuan didalam peraturan dasarnya, masih diperlukan penafsiran lebih lanjut sehingga ditemukan hukumnya (*rechtsvinding*). Jadi, terhadap fakta-fakta relevan itu dikaji dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural maupun bersifat substansial, kemudian juga meneliti apakah penerapan ketentuan itu sesuai dengan

¹⁸ Marbun, *Op.Cit*, hal 78

¹⁹ Marbun, *Op.Cit*, hal 88

²⁰ Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²¹ Perkara Fiktif Positif Nomor: 04/P/FP/2018/PTUN.Mdo

²² Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara (UU No.5 Tahun 1986, LN No.77)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1994, hal 31

²³ *Ibid*

maksud dan tujuan peraturan yang bersangkutan.²⁴

Tindakan terakhir ialah hakim menguji keputusan tata usaha negara itu sampai batas tertentu (marginal), apakah semua fakta yang relevan telah dipertimbangkan oleh Pejabat Administrasi Negara, atau apakah telah diperhatikan asas-asas hukum yang berlaku atau apakah fakta relevan dan asas-asas yang berlaku telah diperhatikan. Dan jika masih perlukan hakim dapat menerapkan sebagai dasar pengujian asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang sudah dikenal dalam perundang-undangan dan jurisprudensi.

Untuk membatalkan suatu keputusan yang dianggap cacat wewenang atau tidak sesuai kewenangannya, karena surat keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang, maka hakim akan meneliti peraturan materiil yang menjadi dasar keputusan itu disengketakan.²⁵ Bisa saja peraturan dasarnya tidak ada, atau salah menafsirkan peraturan dasar tersebut, dan menurut hukum Pejabat Tata Usaha Negara tersebut tidak mempunyai wewenang sama sekali.

Dalam sistem pembuktian, Hakim Tata Usaha Negara dalam memeriksa sengketa Tata Usaha Negara itu mencari dan menemukan kebenaran materiil (*materiele waarheid*).²⁶ Hal itu akibat dari Hukum Tata Usaha Negara adalah sebagai hukum publik yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan Pejabat melakukan tugas mereka.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara juga mengenal asas pembuktian bebas. Menurut Van Wijk dan Willem Konijnenbelt, dalam asas pembuktian bebas (*vrij bewijs*) terkandung makna bahwa hakim mempunyai kebebasan yang sangat besar dalam membagi beban pembuktian dan menerima serta menilai alat-alat bukti.²⁷

Makna serupa juga dikemukakan oleh Van Galen dan Van Maarseveen yaitu, asas pembuktian bebas, sehubungan dengan

pertanyaan, siapakah yang harus menyerahkan suatu bukti tertentu, hakim administrasi adalah paling berkuasa. Dia bebas dalam membagi beban pembuktian maupun dalam penilaian alat bukti.²⁸

Kedudukan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sejatinya merupakan keputusan yang bertentangan dengan hukum. Alasan ini karena adanya unsur cacat wewenang dalam keputusan tersebut, apalagi asas legalitas merupakan asas sentral dalam lapangan hukum administrasi sehingga semua tindakan administrasi pemerintahan harus dijalankan sesuai kewenangannya masing-masing yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Upaya yang dilakukan oleh subyek hukum yang merasa dirugikan akibat adanya keputusan tersebut dapat menempuh upaya administrasi terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Suatu keputusan tata usaha negara sekalipun itu dikeluarkan tanpa wewenang, tetap mengikat subyek hukum yang dituju dalam keputusan tersebut, ini adalah implikasi dari prinsip *presumptio iustae causa* dimana keputusan tersebut dianggap benar dan dapat dilaksanakan selama tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Suatu Keputusan Tata Usaha Negara pada dasarnya tidak lepas dari peraturan yang menjadi landasannya atau disebut dengan peraturan dasar. Setiap Keputusan Tata Usaha Negara harus dan wajib dikeluarkan sesuai dengan peraturan yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada seorang Pejabat atau suatu Badan Tata Usaha Negara. Keputusan yang dikeluarkan tanpa landasan hukum adalah bertentangan dengan asas legalitas (*legaliteit beginsel*) sehingga bisa dikatakan sebagai suatu perbuatan tanpa wewenang dan bersifat melawan hukum.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan tanpa wewenang sejatinya merupakan keputusan yang cacat

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid hal 32*

²⁶ *Ibid hal 33*

²⁷ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hal 61

²⁸ *Ibid*

wewenang dan bertentangan dengan asas legalitas. Dengan demikian keputusan tersebut seharusnya dibatalkan oleh instansi atasan Pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut atau melalui lembaga pengadilan yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan sekalipun keputusan tersebut dikeluarkan tanpa wewenang artinya Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut tidak berdasarkan wewenangnya, maka dianggap dapat dilaksanakan sesuai asas *presumption justae causa*, sepanjang tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya.

B. Saran

1. Sebaiknya pemerintah melalui lembaga legislatif menetapkan suatu aturan yang mengatur masalah sanksi administratif bagi Pejabat yang terbukti melakukan maladministrasi sehingga menghasilkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak berdasarkan wewenang. Sanksi ini sebagai ultimatum bagi setiap Pejabat agar menjalankan pemerintahan dengan baik.
2. Perlu dibuat suatu aturan khusus mengenai tenggang waktu menggugat (daluwarsa) suatu Keputusan Tata Usaha Negara, karena dalam kenyataannya banyak masyarakat (yang dirugikan akibat keluarnya suatu keputusan tata usaha negara tanpa wewenang) yang kehilangan hak menggugat karena terlampainya waktu. Penerapan doktrin-doktrin para sarjana hukum terkemuka baiknya mendapat perhatian, karena selama ini hakim hanya bersandar pada undang-undang semata untuk menilai daluwarsa.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Basah, Sjachran. 2014, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Fuady, Munir. 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- _____, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Yahya Harahap, Yahya. 2012, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ibrahim, Jhonny. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng. Malang.
- Indroharto. 1994, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Lubis, Solly. 2007, *Ilmu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Marbun, SF. 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Prinst, Darwan. 2002, *Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Prodjohamidjojo, Martiman. 1994, *Hukum Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara (UU No.5 Tahun 1986, LN No.77)*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Sadjijono, H. 2008, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta.
- Simanjuntak,, Enrico. 2018, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi dan Refleksi)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Soemitro, Rochmat. 1976, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Triwulan Tutik, Titik. 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.

- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2014, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, HUMA, Jakarta.
- Wijoyo, Suparto. 2005, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Zangadji. 2003, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

SUMBER-SUMBER LAIN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Perkara Fiktif Positif Nomor:
04/P/FP/2018/PTUN.Mdo