

Efektivitas Putusan PTUN dalam Mengoreksi Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan

Moody Rizqy Syailendra¹ Austin Prayogo² Feili Lim³

Universitas Tarumanagara, Jakarta, Indonesia^{1,2,3}

Email: moodys@fh.untar.ac.id¹ austin.205240005@stu.untar.ac.id²
feili.205240003@stu.untar.ac.id³

Abstract

The Administrative Court (PTUN) was established as a judicial mechanism to review administrative acts and decisions that may harm the public. A recurring issue concerns the misuse of authority by state officials, whether through decisions that deviate from legal norms or actions contrary to the principles of sound governance. This paper explores the extent to which PTUN decisions are effective in addressing such practices, employing a normative legal approach combined with analysis of relevant rulings. The study reveals that, although PTUN decisions provide formal legal certainty for citizens, their practical effectiveness remains limited due to bureaucratic resistance and the absence of strong enforcement mechanisms.

Keywords: *Administrative Court, Misuse Of Authority, Judicial Review, Effectiveness*

Abstrak

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk sebagai sarana kontrol yudisial atas keputusan maupun tindakan administrasi yang berpotensi merugikan masyarakat. Permasalahan utama yang sering muncul adalah praktik penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat, baik dalam bentuk keputusan yang menyimpang dari hukum maupun tindakan yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Artikel ini menelaah sejauh mana putusan PTUN efektif dalam memperbaiki praktik tersebut, dengan menggunakan pendekatan hukum normatif serta penelusuran terhadap beberapa putusan relevan. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun PTUN secara normatif mampu memberikan kepastian hukum bagi warga negara, efektivitas riil putusan masih menghadapi kendala implementasi akibat budaya birokrasi yang resisten serta lemahnya instrumen penegakan pasca-putusan.

Kata Kunci: PTUN, Penyalahgunaan Kewenangan, Efektivitas Putusan, Kontrol Yudisial



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

PENDAHULUAN

Negara hukum (*rechtsstaat*) menjamin bahwa semua tindakan pemerintahan didasarkan pada hukum dan keadilan. Oleh karena itu, di Indonesia, hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 1 (Ayat 3) Amandemen UUD 1945, yang menyatakan bahwa kita adalah negara hukum. Melindungi warga negara dari penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintah dalam menjalankan tugasnya merupakan salah satu bagian terpenting dari negara hukum. Namun, ruang diskresi (*freies ermesen*) perwakilan politik tidaklah terbatas dan harus dibatasi oleh hukum. Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk malpraktik yang paling umum dalam praktik administrasi. Hal ini terjadi ketika wewenang digunakan untuk mencegah dan memperbaiki masalah penyalahgunaan kekuasaan, kita perlu mekanisme kontrol yang efektif. Salah satu kontrol eksternal yang paling mendasar adalah peradilan tata usaha negara (PTUN). PTUN, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan telah mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan UU Nomor 51 Tahun 2009, merupakan implementasi dari prinsip *due process of law*. PTUN ada sebagai benteng terakhir bagi warga negara untuk menggugat keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dianggap melanggar hukum dan

merugikan mereka. Namun, hanya memiliki lembaga peradilan saja tidak cukup. Kita harus menanyakan sejauh mana keputusan PTUN benar-benar efektif dalam mengatasi penyalahgunaan wewenang dan memberikan keadilan substantif kepada yang dirugikan. Efektivitas keputusan PTUN tidak hanya terlihat saat keputusan dibacakan, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana keputusan tersebut dilaksanakan (*eksekusi putusan*). Dalam banyak kasus, terjadi kesenjangan (*gap*) antara keputusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan pelaksanaannya di lapangan. Tantangan seperti penolakan dari pihak tergugat (pejabat pemerintah), lemahnya mekanisme eksekusi, dan kerumitan birokrasi menjadi hambatan serius yang dapat menurunkan efektivitas dan kredibilitas PTUN sebagai lembaga peradilan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, isu utama yang diangkat dalam penelitian ini adalah seberapa efektif Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dapat mengoreksi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah. Untuk mendalami topik ini, kami mengajukan beberapa pertanyaan penelitian spesifik: Pertama, bagaimana PTUN mengidentifikasi tanda-tanda penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)? Pertanyaan ini mengkaji sisi hukum dan doktrinal—khususnya, bagaimana hakim PTUN menafsirkan dan menerapkan aturan seputar penyalahgunaan wewenang, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 53 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Kami akan berfokus pada parameter dan standar pembuktian yang membantu menentukan apakah seorang pejabat memang telah melampaui batas kewenangannya.

Seberapa efektifkah putusan PTUN yang final dan mengikat dalam menangani penyalahgunaan wewenang? Pertanyaan ini berupaya melihat dampak nyata dari putusan PTUN. Kita tidak hanya membahas apakah Pengadilan Tata Usaha Negara (KTUN) dibatalkan di sini; yang terpenting adalah apakah para pejabat benar-benar menindaklanjuti putusan tersebut, seperti mencabut atau menerbitkan KTUN baru. Hal ini krusial karena menyoroti perbedaan antara menang di pengadilan dan mencapai keadilan sejati dalam praktik. Apa saja faktor yang membantu atau menghambat efektivitas putusan PTUN? Pertanyaan ini mendalami konteks seputar bagaimana putusan-putusan ini diimplementasikan. Kita akan mempertimbangkan berbagai elemen, baik dari dalam lembaga peradilan—seperti keterampilan hakim dan kejelasan putusan—maupun pengaruh eksternal, seperti kemauan politik para pejabat, cara memantau penegakan hukum, budaya hukum birokrasi, dan bahkan peran pihak ketiga, seperti kuasa hukum pemohon.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian mengenai peran dan efektivitas Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengoreksi praktik penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, maka perumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menafsirkan dan mengidentifikasi unsur-unsur penyalahgunaan wewenang dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)?
- b. Sejauh mana efektivitas putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dalam mencegah dan mengoreksi praktik penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah?
- c. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong maupun penghambat pelaksanaan (*eksekusi*) putusan PTUN dalam praktik administrasi pemerintahan?
- d. Bagaimana peran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) serta prinsip *due process of law* dalam pertimbangan hakim PTUN untuk menegakkan keadilan substantif bagi warga negara?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengambil perspektif hukum normatif, yang didukung oleh tinjauan pustaka yang ada. Kami memilih pendekatan ini karena mendalami peraturan perundang-undangan, prinsip hukum, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan seberapa baik Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mengoreksi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah. Sebagaimana dijelaskan Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif berfokus pada penelaahan norma-norma hukum positif yang berlaku, seperti prinsip hukum, struktur sistem hukum, dan bagaimana undang-undang tersebut bekerja sama, untuk melakukan analisis konseptual dan hukum yang lebih mendalam. Jenis data yang digunakan terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur PTUN, khususnya UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 51 Tahun 2009, serta putusan pengadilan yang relevan.
2. Bahan hukum sekunder, berupa literatur, buku teks, jurnal hukum, serta pendapat para ahli yang mendukung analisis.
3. Bahan hukum tersier, seperti kamus hukum atau ensiklopedia hukum, yang berfungsi memperkuat pemahaman konseptual.

Kami mengumpulkan data melalui riset dokumenter, meninjau undang-undang yang relevan, putusan pengadilan, dan artikel ilmiah. Setelah itu, kami menganalisis data menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif, dengan cermat menelaah informasi dan menafsirkannya berdasarkan teori hukum yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian kami. Metode ini efektif untuk tujuan penelitian kami karena kami tidak hanya bertujuan untuk mendeskripsikan norma hukum, tetapi juga untuk mengeksplorasi bagaimana norma-norma tersebut dipraktikkan dalam peradilan administrasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk sebagai sarana yudisial untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan sewenang-wenang pejabat administrasi. Dalam praktiknya, peran PTUN sangat terkait dengan bagaimana hakim menafsirkan penyalahgunaan wewenang dan memberikan koreksi terhadap keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dianggap melanggar hukum maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Tafsir Hakim terhadap Penyalahgunaan Wewenang

Hakim PTUN memandang penyalahgunaan wewenang bukan hanya sebatas tindakan yang melampaui batas otoritas hukum, tetapi juga tindakan yang tidak sesuai dengan tujuan (doel) pemberian kewenangan. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang dipahami sebagai bentuk *detournement de pouvoir*, yakni ketika wewenang digunakan bukan untuk kepentingan umum sebagaimana dikehendaki undang-undang, melainkan untuk tujuan lain yang menyimpang. Sebagai ilustrasi, Putusan PTUN Jakarta No. 10/G/LH/2019/PTUN.Jkt memperlihatkan bagaimana hakim menilai penerbitan izin lingkungan yang seharusnya berorientasi pada pelestarian justru dimanfaatkan untuk mempercepat proyek pembangunan. Hakim menilai hal itu telah melenceng dari *doelmatigheid* kewenangan yang diberikan. Dalam konteks ini, penyalahgunaan wewenang tidak hanya dilihat dari aspek legalitas formal, tetapi juga dari aspek substansial mengenai apakah kewenangan tersebut dijalankan untuk mencapai kepentingan umum. Selain menekankan tujuan pemberian kewenangan, hakim juga menguji suatu KTUN berdasarkan landasan hukumnya (*rechtgrond*), serta memperhatikan apakah proses penerbitan keputusan sesuai dengan prinsip kecermatan. Penilaian ini sejalan dengan

pemikiran bahwa negara hukum tidak hanya menuntut kepatuhan formil terhadap undang-undang, tetapi juga menjunjung tinggi prinsip keadilan substantif.

Efektivitas Putusan PTUN dalam Praktik

Secara normatif, putusan PTUN memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan bersifat final and binding. Artinya, putusan tersebut seharusnya langsung dilaksanakan oleh pejabat administrasi yang menjadi pihak tergugat. Namun, efektivitas putusan PTUN tidak bisa hanya diukur dari aspek normatif, melainkan juga dari realisasi pelaksanaannya di lapangan. Dalam penelitian terhadap 30 putusan PTUN, ditemukan bahwa sebagian besar putusan (sekitar 73%) dilaksanakan dengan baik, terutama putusan yang bersifat deklaratif sederhana, seperti pembatalan surat keputusan atau perintah untuk menerbitkan izin baru. Kasus-kasus yang relatif tidak menyentuh kepentingan politik atau ekonomi besar biasanya dipatuhi. Namun, sekitar 27% putusan lainnya tidak dijalankan atau menghadapi penundaan yang berlarut-larut. Contoh nyata terdapat pada Putusan PTUN Surabaya No. 88/G/2021/PTUN.Sby, yang memerintahkan pengembalian seorang guru honorer ke posisinya. Sayangnya, Dinas Pendidikan menolak melaksanakan putusan tersebut dengan alasan administratif, seperti menunggu instruksi teknis dari pusat maupun keterbatasan anggaran. Alasan semacam ini menunjukkan adanya resistensi birokrasi terhadap putusan pengadilan, sehingga meskipun putusan sudah final, pelaksanaannya tetap menemui hambatan serius. Kesenjangan antara kemenangan yuridis di pengadilan dengan pemulihan hak substantif di masyarakat memperlihatkan bahwa efektivitas PTUN masih parsial. Kemenangan di ruang sidang tidak selalu menjamin kembalinya hak-hak yang dirugikan.

Faktor Pendorong dan Penghambat Pelaksanaan Putusan

Efektivitas pelaksanaan putusan PTUN sangat ditentukan oleh sejumlah faktor internal maupun eksternal. Dari sisi pendorong, kejelasan amar putusan yang dirumuskan hakim berperan besar dalam memastikan putusan lebih mudah dilaksanakan. Putusan yang lugas dan konkret, seperti membatalkan izin atau memerintahkan penerbitan keputusan baru, biasanya lebih mudah dipatuhi. Selain itu, ketika kasus tidak terkait dengan kepentingan politik atau ekonomi besar, pejabat administrasi cenderung lebih patuh. Di sisi lain, terdapat sejumlah faktor penghambat yang membuat pelaksanaan putusan tidak berjalan optimal. Pertama, hambatan yuridis berupa lemahnya instrumen eksekusi dalam UU PTUN. Meskipun putusan bersifat final and binding, tidak ada mekanisme paksa (*dwangsom*) yang secara otomatis memberikan sanksi kepada pejabat yang tidak patuh. Kedua, hambatan birokratis berupa budaya hukum dalam birokrasi yang masih memandang putusan pengadilan sebagai “saran” dan bukan kewajiban. Ketiga, hambatan politis, yakni ketika putusan menyentuh kepentingan tertentu yang strategis sehingga pejabat enggan tunduk pada perintah pengadilan. Ketiga hambatan ini memperlihatkan bahwa efektivitas PTUN tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial-politik birokrasi di Indonesia. Dengan kata lain, pengadilan mungkin berhasil secara normatif, tetapi hasilnya bisa terhambat oleh faktor non-hukum yang berada di luar kendali pengadilan.

Peran AUPB dan Prinsip Due Process of Law

Dalam memberikan pertimbangan, hakim PTUN seringkali menjadikan AUPB sebagai landasan utama untuk menilai apakah suatu tindakan pejabat dapat dibenarkan. AUPB berfungsi sebagai filter untuk memastikan bahwa setiap penggunaan kewenangan tidak bersifat sewenang-wenang (*onredelijkheid*), melainkan selaras dengan asas kepastian hukum, proporsionalitas, keterbukaan, dan keseimbangan. Pendekatan ini menempatkan PTUN sebagai penjaga *due process of law* dalam administrasi negara. Hakim tidak hanya menilai

aspek legalitas formal, tetapi juga menguji apakah prosedur dan substansi keputusan tersebut sesuai dengan prinsip keadilan. Dengan demikian, PTUN tidak sekadar menjalankan fungsi legality control, melainkan juga memastikan adanya reasonableness control, yaitu menilai kewajaran dan kepatutan tindakan pemerintah.

Refleksi atas Efektivitas PTUN

Dari uraian di atas, jelas bahwa PTUN telah berfungsi sebagai instrumen kontrol yudisial yang penting. Hakim berhasil menafsirkan penyalahgunaan wewenang secara progresif dengan mengacu pada tujuan kewenangan, dasar hukum, serta AUPB. Putusan-putusan PTUN telah membuktikan bahwa peradilan ini dapat menjadi benteng terakhir warga negara dalam mencari perlindungan hukum terhadap tindakan pejabat yang menyimpang. Namun, pada saat yang sama, pelaksanaan putusan PTUN menghadapi tantangan serius. Adanya gap antara putusan yang sudah inkraacht van gewijsde dengan implementasinya memperlihatkan bahwa hukum tertulis sering kali tidak sejalan dengan kenyataan di lapangan (law in the books vs law in action). Akibatnya, efektivitas PTUN masih lebih menonjol pada aspek normatif daripada aspek praktis. Untuk itu, diperlukan reformasi hukum dan budaya birokrasi. Secara hukum, perlu diperkuat mekanisme eksekusi, misalnya dengan pemberlakuan dwangsom atau sanksi administratif terhadap pejabat yang tidak melaksanakan putusan. Dari sisi budaya birokrasi, diperlukan komitmen politik yang kuat untuk menjadikan kepatuhan terhadap putusan pengadilan sebagai bagian dari ukuran kinerja pejabat publik. Tanpa itu, PTUN hanya akan berfungsi sebagai pengadilan formal yang lemah daya paksa dalam implementasi. Dengan perbaikan instrumen hukum dan peningkatan kesadaran hukum birokrasi, PTUN diharapkan tidak hanya memberikan keadilan normatif, tetapi juga keadilan substantif yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

KESIMPULAN

Analisis ini mengungkapkan bahwa efektivitas Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam menangani penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah cukup rumit dan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling bertentangan. Di satu sisi, PTUN telah menunjukkan kemampuannya untuk melakukan pengawasan hukum yang menyeluruh melalui penalaran hukum yang cermat. Para hakim tidak hanya menafsirkan hukum secara lugas; mereka juga mempertimbangkan proporsionalitas dan rasionalitas dengan mengevaluasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pendekatan ini memberikan landasan hukum yang kuat bagi putusan mereka untuk menggugat tindakan sewenang-wenang yang diambil oleh pemerintah. Di sisi lain, penerapan putusan-putusan ini justru menjadi rumit. Seringkali terdapat kesenjangan yang besar antara kemenangan di pengadilan dan pemulihan hak-hak para pencari keadilan. Meskipun putusan pengadilan yang bersifat deklaratif biasanya dipatuhi, putusan yang membutuhkan tindakan konkret seringkali menghadapi penolakan dari badan atau pejabat negara. Tantangan utama meliputi mekanisme penegakan hukum yang lemah, budaya hukum yang memperlakukan putusan pengadilan hanya sebagai "saran", serta kerumitan politik dan kepentingan pribadi yang terkait dengan putusan yang disengketakan. Jadi, meskipun PTUN menjalankan tugasnya sebagai lembaga penegak hukum dengan cukup baik, efektivitasnya sebagai lembaga peradilan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal yang tidak dapat dikendalikan oleh pengadilan.

Saran

Pertama-tama, untuk para pembuat undang-undang, mendesak agar mereka melakukan perubahan pada Undang-Undang PTUN untuk memperkuat cara eksekusi. Penting ada aturan

yang jelas tentang penerapan *dwangsom* (uang paksa) terhadap pejabat yang tidak hadir, serta perlu dibentuk mekanisme pengawasan eksekusi oleh lembaga independen. Ini adalah langkah penting supaya keputusan tidak hanya final and binding, tapi juga bisa diekskusi dengan baik. Kedua, untuk pemerintah dan pimpinan lembaga eksekutif, diperlukan komitmen politik yang kuat untuk membangun budaya hukum yang baik. Ini bisa dilakukan dengan menerbitkan regulasi internal yang mewajibkan semua pihak untuk menghormati dan melaksanakan keputusan PTUN dengan tepat waktu. Selain itu, kepatuhan terhadap keputusan pengadilan harus dijadikan salah satu tolok ukur kinerja dan akuntabilitas pejabat publik. Ketiga, untuk Hakim PTUN, disarankan agar merumuskan amar putusan yang lebih bisa dieksekusi, jelas, dan terukur. Keempat, untuk masyarakat sipil dan kuasa hukum, penting banget untuk terus meningkatkan peran aktif dalam melakukan monitoring dan advokasi setelah putusan. Dengan memberikan tekanan lewat media dan saluran akuntabilitas publik, bisa tercipta political cost yang cukup tinggi bagi para pejabat yang melanggar, yang pada akhirnya bisa mendorong mereka untuk patuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2014). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Budiartha, I.N.P. (2020). *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hadjon, P.M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu, Surabaya.
- Hadjon, P.M., et al. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Indrati, M.F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Metode, dan Teknik Pembuatannya*. Kanisius, Yogyakarta.
- Irianto, S. (2017). *Efektivitas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*. Prenadamedia Group, Jakarta.
- Kusnadi, M. (2019). *Hukum Acara PTUN: Teori dan Praktik*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Manan, B. (2015). *Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dalam Negara Hukum Indonesia*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Marbun, S.F. (2005). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta.
- Marzuki, P.M. (2021). *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta.
- Ridwan, H.R. (2022). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Santoso, B. (2018). *Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*. Refika Aditama, Bandung.
- Siahaan, M. (2016). *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Wicaksono, A. (2020). *Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara*. Setara Press, Malang.
- Widodo, E. (2019). Implementasi Putusan PTUN dalam Perkara Izin Usaha. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 8(2), 245-262.
- Yusuf, M. & Haryono, T. (2021). Efektivitas Eksekusi Putusan PTUN di Indonesia. *Jurnal Mimbar Hukum*, 33(1), 115-130.