



Testing Parameters for the Principle Prohibiting the Abuse of Powers and the Principle Prohibiting Arbitrary Action

(Parameter Pengujian Terhadap Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang dan Asas Larangan Bertindak Sewenang-wenang)

Mukis Al'anam¹, Muh. Ali Masnun², dan Wilshen Leatemia³

¹Faculty of Law, Universitas Airlangga, Indonesia

²Faculty of Law, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

³Faculty of Law, Universitas Pattimura, Indonesia

Corresponding Email: muklis.alanam-2023@fh.unair.ac.id

Abstract

Abuse of power and arbitrary action are two distinct principles in administrative law. Abuse of power (détournement de pouvoir) refers to the exercise of power in a manner that deviates from the purpose for which it was granted, whilst arbitrary action (willekeur) refers to the irrational exercise of power. However, Law No. 30 of 2014 on Government Administration categorises within the same legal framework as forms of abuse of power. The analytical treatment of these principles blurs the doctrinal boundaries between them and affects the parameters used to test the legality of government actions in administrative judicial practice. This study aims to analyse the doctrinal error in equating the abuse of authority with arbitrary action and to reconstruct the boundaries of these two principles within Indonesian administrative law. This study employs a normative legal research method using a statutory approach, a conceptual approach, and a comparative approach through an analysis of administrative law doctrine. The results of the study indicate that the amalgamation of these two principles in Law No. 30 of 2014 is not in line with developments in modern administrative law doctrine, as each has distinct philosophical foundations, elements, and legal consequences. Therefore, a restructuring of the legal framework governing the abuse of power is required, establishing arbitrary action as a separate principle, thereby ensuring legal certainty and consistency in the judicial review of government administrative actions.

Keywords:

Abuse of Power; Arbitrary Conduct; Administrative Law.

PENDAHULUAN

Problematika yuridis dalam sistem hukum nasional masih menimbulkan akibat hukum yang serius, terutama tidak ada kedudukan khusus hukum administrasi di

Indonesia yang setara dengan hukum pidana dan perdata.¹ Mengapa demikian?, karena aspek politik hukum yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.² Maka, wajar saja ketika memperhatikan penelitian dibanyak artikel yang masih mengedepankan konseptual yang ada pada aturan tersebut. Padahal, konsep itu sama sekali tidak dikenal dalam kerangka normatif dalam hukum tersebut. Pada kenyataannya, hukum administrasi di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan dalam menjalankan perannya sebagai instrumen preventif untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah. Secara normatif, hukum administrasi berfungsi untuk mengatur, membatasi, dan mengawasi pelaksanaan kewenangan pemerintah agar selalu berlandaskan pada prinsip legalitas, kepastian hukum, dan perlindungan hak-hak warga negara.³ Namun, dalam praktik administrasi pemerintahan, peran ini belum dioptimalkan sepenuhnya, baik dalam perumusan kebijakan publik maupun pelaksanaan tindakan administratif.

Berbagai masalah konseptual, seperti kurangnya batasan yang jelas antara pelaksanaan diskresi yang sah dan tindakan yang melampaui atau menyalahgunakan kewenangan, serta sifat mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang belum optimal, juga memengaruhi efektivitas hukum administrasi maka Indonesia perlu adanya kodifikasi hukum administrasi, namun tidak salah jika merujuk pendapat A.M. Donner mengemukakan bahwa, "Hukum Administrasi sulit untuk dikodifikasi karena: pertama, peraturan-peraturan Hukum Administrasi berubah lebih cepat dan sering secara mendadak, sedangkan peraturan-peraturan Hukum Perdata dan Pidana hanya berubah secara berangsur-angsur saja; kedua, pembuat peraturan-peraturan Hukum Administrasi tidak dalam satu tangan, artinya setiap departemen pemerintahan memiliki kebijakan otonom dalam membentuk aturan administrasi. Sehingga Hukum Administrasi memiliki ruang lingkup yang luas".⁴ Namun, hal ini telah menyebabkan hukum administrasi lebih sering dipandang sebagai instrumen represif yang hanya berperan setelah terjadinya pelanggaran, alih-alih sebagai instrumen preventif yang mampu mencegah penggunaan wewenang pemerintah secara sewenang-wenang.⁵ Pada kenyataannya, fungsi utama hukum administrasi adalah memastikan

¹ Dicky Eko Prasetyo Muh. Ali Masnun, "Reconstruction of The Concept of Authority in Administrative Law Related to National Strategic Projects Based on Substantive Justice," *Mimbar Keadilan* 19, no. 2 (2026): 259-281.

² Noviyanti Hananto Widodo, Muh. Ali Masnun, Intan Lovisonnya, Dicky Eko Prasetyo, "Legal Reconstruction of Strengthening the Function of Regional Representation in Indonesia," *Journal of Law and Legal Reform* 7, no. 2 (2026): 517-554.

³ Tri Nurhidayat Dicky Eko Prasetyo, "Government Versus Lex Sportiva: Government Authority in Accelerating the Development of National Football," *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 3, no. 1 (2026): 24-45.

⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Surabaya: Surabaya Pustaka Tinta Mas, 1986).

⁵ Hendi Setiawan, Et-al "Some Commentary Notes On Law Number 30 Of 2014 Concerning Government Administration," *Simbur Cahaya* 31, no. 2 (2024): 280.

bahwa setiap tindakan pemerintah dilaksanakan sejak awal sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, sehingga secara optimal menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak-hak warga negara.⁶

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Publik dianggap sebagai hukum materiil bagi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Undang-undang ini dimaksudkan untuk menjadi landasan normatif dalam mengatur pelaksanaan kewenangan pemerintah, sekaligus memberikan pedoman bagi pengujian tindakan administratif negara oleh PTUN. Namun, status dan kerangka konseptual undang-undang ini terus memicu perdebatan dalam doktrin hukum administrasi. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa meskipun Belanda memiliki *Algemene wet Bestuursrecht* (AWB), yang secara eksplisit berfungsi sebagai titik awal bagi regulasi hukum administrasi, UU No. 30 Tahun 2014 mengatur administrasi pemerintah dengan menggunakan kerangka yang berbeda dari konsep umum hukum administrasi.⁷ Oleh karena itu, menurut Philipus M. Hadjon, penempatan UU No. 30 Tahun 2014 sebagai hukum materiil bagi sistem PTUN, sebagaimana tercantum dalam Pasal-pasal Penjelasan Umumnya, masih menyisakan permasalahan konseptual yang perlu dipertanyakan. Situasi ini menunjukkan bahwa status UU No. 30 Tahun 2014 dalam sistem hukum administrasi Indonesia belum sepenuhnya diklarifikasi secara doktrinal, khususnya terkait ruang lingkup ketentuannya serta hubungannya dengan hukum acara dan hukum materiil PTUN.⁸

Masalah mendasar terkait ketentuan tentang penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menggabungkan larangan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang ke dalam satu kerangka hukum sebagai bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang.⁹ Pada dasarnya, ketentuan ini memberlakukan batasan normatif terhadap pelaksanaan kewenangan oleh badan-badan pemerintah dan/atau pejabat; namun, ketentuan ini menimbulkan masalah konseptual dengan menyamakan beberapa doktrin hukum administrasi yang sebenarnya memiliki karakteristik dan kriteria yang berbeda. Dalam doktrin hukum administrasi, penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dipahami sebagai pelaksanaan wewenang yang menyimpang dari tujuan pemberiannya, sedangkan tindakan

⁶ Muh. Ali Masnun, et-al "Perlindungan Hukum Atas Vaksin Covid-19 Dan Tanggung Jawab Negara Pemenuhan Vaksin Dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan," DIH: Jurnal Ilmu Hukum 17, no. 1 (2021): 39.

⁷ Philipus M Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 1 (2015): 53.

⁸ Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 TH. 2014 Tentang Administasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (2015): 53.

⁹ Thamasi Masnun, Muh Ali, Prasetio, Dicky Eko, Konara, "Financial Reconstruction of State-Owned Enterprises in Indonesia as Special State Finances: Public or Private Law?," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 9, no. 1 (2026): 44-62.

sewenang-wenang (*willekeur*) berkaitan dengan pelaksanaan wewenang yang irasional, tidak proporsional, dan mengabaikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Adapun melampaui wewenang (*exces de pouvoir*), hal ini merupakan tindakan yang dilakukan di luar batas wewenang yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁰ Akibatnya, ketiga asas ini memiliki landasan filosofis dan konsekuensi hukum yang berbeda; oleh karena itu, penggabungan ketiganya ke dalam satu konstruksi normatif berisiko mengaburkan batas-batas masing-masing doktrin.

Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 juga menimbulkan akibat hukum berupa kurangnya pembedaan yang jelas mengenai parameter penilaian perbedaan antara penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang dalam hukum administrasi Indonesia. Sehingga, terdapat potensi kebingungan dalam menentukan sifat cacat hukum pada suatu tindakan pemerintah serta implikasi hukumnya selama proses peninjauan di PTUN.¹¹ Namun, dalam perkembangan hukum administrasi, tindakan sewenang-wenang tidak selalu merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang, melainkan dapat berdiri sebagai asas dengan kriteria legalitasnya sendiri yang berkaitan dengan rasionalitas, proporsionalitas, dan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip umum tata kelola yang baik. Tidak adanya perbedaan ini yang menyoroti perlunya mengevaluasi dan merekonstruksi ketentuan Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 agar selaras dengan perkembangan doktrin hukum administrasi dan mampu memberikan kepastian hukum dalam pengujian legalitas tindakan administratif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk menganalisis kesalahan asas dalam pengaturan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta merekonstruksi batasan-batasan asas kedua doktrin tersebut dalam hukum administrasi publik Indonesia. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Pendekatan yuridis digunakan untuk mengkaji ketentuan-ketentuan mengenai penyalahgunaan wewenang dalam UU No.30 Tahun 2014, beserta peraturan perundang-undangan terkait. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji perkembangan doktrin penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), melampaui wewenang (*exces de pouvoir*), dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) dalam hukum administrasi. Pendekatan komparatif digunakan untuk

¹⁰ Hananto Widodo et al., "Legal Implications of the Authority of Acting Regional Heads Based on Policy Regulations," *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 1, no. 1 (November 9, 2024): 65–81, <https://journal.unesa.ac.id/index.php/ijalgov/article/view/35774>.

¹¹ Muklis Al'anam & Lanny Ramli, "The Expansion of the Absolute Competence of Administrative Courts: A Comparative Legal Study with the French Conseil d'État," *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government (IJALGOV)* 1, no. 2 (2024): 36.

membandingkan konstruksi ketiga doktrin tersebut dalam hukum administrasi Indonesia dengan yang terdapat dalam hukum administrasi Prancis, dan Belanda. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian perpustakaan, yang kemudian dianalisis secara preskriptif menggunakan metode penafsiran sistematis dan penafsiran konseptual.¹² Analisis tersebut dilakukan untuk mengidentifikasi inkonsistensi konseptual dalam ketentuan Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 serta merumuskan rekonstruksi ketentuan yang lebih selaras dengan doktrin hukum administrasi modern dan prinsip kepastian hukum dalam administrasi pemerintahan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Perbedaan Doktrinal Penyalahgunaan Wewenang dan Tindakan Sewenang-Wenang dalam Hukum Administrasi

Menentukan konsep sebenarnya bahwa, penyalahgunaan wewenang dan bertindak sewenang-wenang menjadi penting dalam kerangka hukum administrasi Indonesia. Maka perlu dibandingkan beberapa konsep hukum administrasi yang ada di negara lain:

a. Konsep di Prancis

Sebagai tempat kelahiran asas *détournement de pouvoir*, sistem hukum administrasi Prancis didasarkan pada kumpulan putusan pengadilan yang ditetapkan oleh Conseil d'État dan dikodifikasi dalam *Code de justice administrative* (CJA).¹³ Conseil d'État sebagai lembaga peradilan administrasi tertinggi, maka dalam memutuskan suatu perkara untuk membatalkan keputusan administrasi yang mengandung cacat hukum harus merujuk pada konsep *Le recours pour excès de pouvoir* (REP) yaitu:

1. Cacat wewenang pejabat yang menerbitkan keputusan;
2. Cacat formil dan prosedur pembentukan keputusan;
3. Tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
4. Penyalahgunaan wewenang.

Dalam tradisi hukum Prancis, *détournement de pouvoir* didefinisikan sebagai badan/pejabat administratif bertindak dalam batas-batas kewenangannya dan mematuhi semua formalitas prosedural, namun menggunakan wewenangannya untuk

¹² Maalikatussofa Masnun, Muh. Ali, Prasetyo, Dicky Eko, "Reconstruction of the Normative Legal Research Paradigm in Responding to Global Challenges: An Epistemological Analysis," *Novum: Jurnal Hukum* 12, no. 3 (2025): 372-384.

¹³ Caroline Expert-Foulquier, "Proof of Facts in Administrative Law in France: Many Ad Hoc and Ex Post Rules of Evidence, but for How Long?," *Review of European Administrative Law* 17, no. 1 (2024): 54.

mencapai tujuan yang berbeda dari yang ditetapkan oleh undang-undang. Terdapat dua bentuk utama *détournement de pouvoir*, yaitu:¹⁴

- a. penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi atau politik (*intérêt privé ou motif politique*), di mana seorang pejabat menggunakan kewenangan publik untuk menguntungkan diri sendiri, keluarganya, kelompok politik, atau untuk menyelesaikan dendam pribadi;
- b. penyalahgunaan untuk tujuan publik yang salah (*intérêt public autre que celui en vue duquel la compétence est prévue*), di mana seorang pejabat menggunakan kewenangan publik untuk mencapai kepentingan publik, tetapi bukan kepentingan publik spesifik yang dimaksudkan oleh undang-undang yang memberikan kewenangan tersebut.

Berdasarkan Putusan, Conseil d'Etat 26 November 1875 kasus *Sieur Pariset*, "Perkara ini bermula pada Pemerintah Prancis mengesahkan undang-undang yang menetapkan monopoli negara atas industri pembuatan korek api dan mewajibkan pembayaran ganti rugi kepada pemilik pabrik swasta yang ditutup. Untuk menghindari beban anggaran akibat kompensasi tersebut, Menteri Keuangan memerintahkan Prefek (Kepala Otoritas Daerah) untuk menutup pabrik korek api milik seorang warga bernama *Sieur Pariset* lebih awal dari jadwal dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan peraturan keselamatan publik dan kesehatan kerja. Kemudian, masalah hukum yang terjadi adalah apakah pejabat publik dibenarkan menggunakan kewenangan keselamatan publiknya untuk mencapai tujuan menghemat anggaran negara?. Pada kesimpulan dan alasan hukum (*Ratio Decidendi*) menyebutkan bahwa, putusan tersebut dibatalkan. Conseil d'État menegaskan bahwa, meskipun Prefek secara formal memiliki kewenangan keamanan publik, penggunaan kewenangan tersebut untuk menghemat dana negara merupakan penyalahgunaan tujuan. Setiap kewenangan terikat pada tujuan publiknya yang spesifik (*principe de spécialité*).

Kemudian, pada asas larangan bertindak sewenang-wenang merupakan tindakan yang tidak rasional atau dilakukan dengan penggunaan diskresi yang tidak berdasarkan pertimbangan yang jelas.¹⁵ Dalam gugatan pembatalan keputusan (*recours pour excès de pouvoir* – REP), hakim administrasi Prancis mengklasifikasikan pelanggaran ke dalam beberapa kategori. Tindakan sewenang-wenang (*erreur manifeste d'appréciation*) dikategorikan sebagai cacat objektif (*vice objectif*), yang berfokus pada kesesuaian antara fakta-fakta di lapangan (*motifs de fait*) dan keputusan

¹⁴ Firna Novi Anggoro, "Hukum Administrasi Negara Sebagai Primum Remedium: Ratio Legis Pengaturan Disiplin Pns Atas Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara," *KNAPHTN* 2, no. 1 (2024).

¹⁵ George A. Bermann, "The Scope of Judicial Review in French Administrative Law," *Columbia Journal of Transnational Law* 16, no. 195 (1977).

yang diambil.¹⁶ Pada Putusan Conseil d'Etat 17 Februari 1950 kasus Dame Lamotte yang mana dalam putusan ini gugatan pembatalan (*recours pour excès de pouvoir*) merupakan prinsip hukum umum yang selalu dapat digunakan untuk melindungi warga negara dari sewenang-wenang oleh pemerintah, bahkan jika terdapat undang-undang tertulis yang berusaha melarangnya.

Putusan Conseil d'Etat 13 november 2013, kasus ini bermula seorang diplomat tingkat tinggi Prancis (Ambassador), dijatuhi sanksi disiplin berat berupa pensiun dini secara paksa setelah dituduh melakukan tindakan tidak patut/pelecehan seksual terhadap staf perempuan di pos penempatannya. Dahan menggugat keputusan sanksi tersebut dengan argumen bahwa sanksi pemecatan terselubung itu sangat tidak proporsional dengan bobot kesalahannya. Mengapa kasus ini bukan penyalahgunaan wewenang?. Dalam persidangan, pengadilan tidak lagi memfokuskan pemeriksaan pada iktikad buruk (*bad faith*) atau niat jahat (*opzet*) dari pejabat yang menjatuhkan sanksi. Pengadilan tidak perlu membuktikan apakah menteri atau presiden memiliki "dendam pribadi" atau motif politik terselubung untuk menyingkirkan Dahan. Hal ini karena fokus gugatan murni berada di ranah kesesuaian objektif dari penjatuhan sanksi, bukan moralitas batin sang administrator. Adanya pergeseran standar pengujian: sebelum putusan ini, berdasarkan Arrêt Lebon (1978), hakim hanya menguji apakah keputusan disiplin mengandung "kesalahan penilaian yang nyata" (*erreur manifeste d'appréciation*) atau disproportionalitas ekstrem yang dominan. Sehingga, kontrol proporsionalitas penuh (*contrôle normal de proportionnalité*) melalui Putusan Dahan, Conseil d'État menetapkan bahwa penjatuhan sanksi disiplin yang tidak proporsional, meskipun memiliki dasar hukum formal adalah bentuk tindakan sewenang-wenang objektif. Hakim kini berwenang menguji secara penuh hubungan antara beratnya kesalahan nyata (materialitas fakta) dengan jenis sanksi yang dijatuhkan.

Berdasarkan hukum administrasi Prancis, perbedaan antara penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang didasarkan antara cacat subjektif dan objektif. Cacat subjektif yang dimaksud adalah adanya niat, kehendak, atau pertimbangan keputusan yang diambil menyimpang dari tujuan yang ditentukan aturan. Sedangkan cacat objektif dimaksud adalah kelayakan rasional, fakta objektif, dan proporsionalitas dari hasil keputusan.

Tabel 1:

Perbedaan Penyalahgunaan Wewenang dan Tindakan Sewenang-Wenang di Prancis

Kategori	Penyalahgunaan Wewenang	Tindakan Sewenang-Wenang
Cacat Yuridis	Subjektif	Objektif
Parameter Pengujian	Tujuan	pembentukan Rasionalitas dan proporsional yang

¹⁶ Danielle Lochak, "Le Droit Administratif, Rempart Contre l'arbitraire?," *Pouvoirs* 46 (1988).

	keputusan	dibandingkan fakta
Bentuk Pelanggaran	Penyimpangan tujuan/niat buruk	Kesalahan nyata/ketidakrasionalan penilaian
Dasar Pengujian	Asas Spesialitas	Asas Proporsionalitas dan Kepatutan

Sumber: Hasil Telaah Penulis.

Berdasarkan doktrin bahwa, asas penyalahgunaan wewenang memiliki wewenang yang sah secara formal dan mengikuti prosedur yang benar, namun secara sengaja mengalihkan wewenang tersebut untuk mencapai tujuan yang menyimpang. Sedangkan tindakan sewenang-wenang merupakan penggunaan hak diskresinya tetapi hasil keputusan yang ditetapkan tidak rasional, berpedoman pada fakta yang keliru (*erreur de fait*), atau menimbulkan ketidakseimbangan. Tindakan Sewenang-wenang (*willekeur / erreur manifeste d'appréciation / unreasonableness*) dan Penyalahgunaan Wewenang (*détournement de pouvoir / abuse of power*) adalah dua spesies cacat hukum yang berdiri sendiri dengan logika pengujian yang bertolak belakang. Penyalahgunaan wewenang adalah cacat tujuan yang bersifat subjektif (*vice subjectif*), sedangkan tindakan sewenang-wenang adalah cacat penimbangan nalar/proporsionalitas yang bersifat objektif (*vice objectif*).

b. Konsep di Belanda

Indonesia sebagai negara yang sistem hukumnya sangat dipengaruhi oleh Belanda, namun konsep hukum administrasi di Indonesia sangat jauh berbeda dengan Belanda. Salah satunya dalam asas penyalahgunaan wewenang dan bertindak sewenang-wenang. Sistem hukum administrasi Belanda baik pada era *Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen* (*Wet AROB*) tahun 1976-1994 maupun era *Algemene Wet Bestuursrecht* (*AWB*) tahun 1994 hingga sekarang, secara eksplisit memisahkan secara tegas kedua asas tersebut ke dalam pasal, asas, dan parameter pengujian yang berdiri sendiri-sendiri.¹⁷

Berdasarkan Pasal 8 AROB bahwa memberikan 4 (empat) asas yaitu, yang menyatakan bahwa: "*De Afdeling rechtspraak kan een beschikking geheel of gedeeltelijk vernietigen op grond dat:*

- de beschikking strijdt met een algemeen verbindend voorschrift;*
- het administratieve orgaan van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend;*
- het administratieve orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen;*
- het administratieve orgaan anderszins heeft beschikt in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur*".

¹⁷ Lise Kjellefold and Raymond Schlössels Karianne Albers, *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in The Netherlands* (New York: Informa Law From Routledge, 2017).

Jika diartikan secara bebas bahwa, “ lembaga peradilan (administratif) dapat membatalkan suatu keputusan secara keseluruhan atau sebagian atas dasar bahwa:

- a. keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum;
- b. badan/pejabat administratif telah menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk tujuan lain selain tujuan yang ditetapkan untuk wewenang tersebut (penyalahgunaan wewenang);
- c. badan/pejabat administratif dalam mengeluarkan/menerbitkan keputusan tidak mempertimbangkan secara rasionalitas/masuk akal (tindakan sewenang-wenang);
- d. badan/pejabat administratif bertindak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

Kemudian asas penyalahgunaan wewenang dan bertindak sewenang-wenang diatur melalui Pasal 3:3 AWB dan Pasal 3:4 AWB, yang menyebutkan bahwa:

“Artikel 3:3 *Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.* Jika diartikan yakni:” badan/pejabat administratif tidak boleh menggunakan kewenangan untuk mengambil keputusan untuk tujuan apa pun selain tujuan yang telah ditetapkan dalam kewenangan tersebut”.

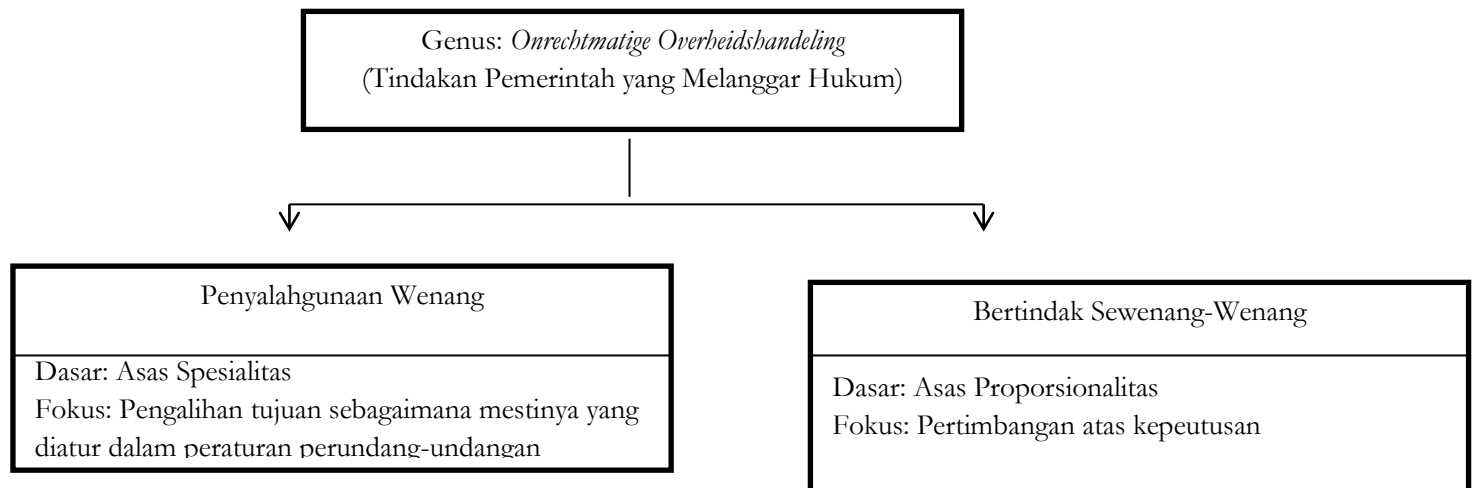
“Artikel 3:4:

1. *Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortloeit.* Jika diartikan, Badan administratif mempertimbangkan kepentingan yang secara langsung terlibat dalam keputusan tersebut, sejauh tidak ada batasan yang timbul dari ketentuan undang-undang atau dari sifat kewenangan yang akan dilaksanakan.
2. *De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.* Jika diartikan, Konsekuensi negatif dari suatu keputusan bagi satu atau lebih pihak yang berkepentingan tidak boleh tidak proporsional dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai oleh keputusan tersebut.

Maka sebab itu, penyalahgunaan wewenang harus berlandaskan pada setiap norma undang-undang yang mengatribusikan wewenang kepada badan/pejabat administrasi diikat dengan tujuan publik (pengujian asas spesialisitas/*specialiteitsbeginsel*). Sehingga pengujiannya berfokus pada maksud dan tujuan (*doel van de bevoegdheid*) dari penggunaan wewenang. Kemudian, asas larangan bertindak sewenang-wenang berlandaskan pada proporsionalitas (*evenredigheidsbeginsel*) dan asas kelayakan rasional (*redelijkheidsbeginsel*), sehingga

pengujiannya berfokus pada aspek hasil pertimbangan atas kepentingan dalam keputusan itu (*uitkoms van de belangenafweging*).¹⁸

Tabel 1.
Perbedaan Mendasar Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang dan Bertindak Sewenang-Wenang di Belanda



Sumber: Hasil Analisis Penulis.

Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB) atau di Indonesia dikenal dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) secara khusus mengandung asas larangan penyalahgunaan wewenang dan bertindak sewenang-wenang yang dianut dalam sistem hukum administrasi Belanda, parameternya adalah penyalahgunaan wewenang yakni tujuan dan bertindak sewenang-wenang adalah rasionalitas.¹⁹ Maka, dalam AWB kedua asas merupakan merupakan 2 (dua) hal yang berbeda dan berdiri sendiri dibawah genus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Melalui AROB yang bermula berlaku pada sistem peradilan administrasi menjadi AWB sebagai pedoman perilaku tertulis yang mengikat pada organ administratif dalam membentuk keputusan. Dalam kerangka ABBB, meliputi beberapa asas yang terkandung yaitu:

1. Asas formil rancangan pembentukan keputusan:
 - a. Asas kecermatan;
 - b. Asas permainan yang adil;
 - c. Asas larangan penyalahgunaan prosedur.
2. Asas justifikasi dan strukturisasi mengenai keputusan:
 - a. Asas pertimbangan;
 - b. Asas kepastian hukum.

¹⁸ J. De Staercke, *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur En Behoorlijk Burgerschap* (Brugge: Grafische Groep Vanden Broele, 2002).

¹⁹ Philipus M.Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. IX. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005).

3. Asas isi keputusan:
 - a. Asas harapan yang sah;
 - b. Asas kesetaraan;
 - c. Asas larangan penyalahgunaan wewenang;
 - d. Asas kepatutan;
 - e. Asas proporsionalitas/larangan sewenang-wenang²⁰.

Pemisahan yang tegas ini, memastikan bahwa setiap bentuk penyimpangan tindakan administratif memiliki tolok ukur keabsahan dan mekanisme koreksi yang sama sesuai dengan karakteristik cacat hukum materiil yang ditimbulkannya.

B. Kekeliruan Doktrinal Pengaturan Asas Penyalahgunaan Wewenang Dalam UU No. 30 Tahun 2014

Berdasarkan konsep hukum, bahwa dalam penerapan hukum materiil yang keliru maka berakibat fatal dalam penerapan hukum formil. Sehingga berlakulah asas yang menyebutkan bahwa, "*error in iudicando*" atau diartikan bahwa kesalahan dalam mengadili, yang diartikan bahwa mengacu pada kekeliruan pertimbangan hukum (*rechtscoverweging*) yang dilakukan oleh pejabat, hakim, atau pembuat keputusan dalam menilai suatu fakta atau menerapkan aturan hukum. Kemudian ada pula "*error in procedendo*" atau diartikan kesalahan dalam tata cara atau prosedur hukum, lebih lanjut berkaitan dengan pejabat yang menerbitkan keputusan tanpa memberikan hak membela diri (*audi alteram partem*) atau melewati batas waktu prosedur.

Penjelasan itu, bisa dijabarkan melalui prinsip *contextualism* dalam interpretasi yang dikemukakan oleh Mc. Leod dalam bukunya *Legal Method* yaitu:

1. *Noscitur a sociis* : satu kata harus diartikan dalam rangkaiannya;
2. *Ejusdem generis*: suatu penjelasan harus diurutkan pada genusnya;
3. *Expression unius exclusion alterius*: satu konsep digunakan untuk satu hal, maka tidak berlaku untuk hal lain.²¹

Oleh sebab itu, maka larangan bertindak sewenang-wenang dikategorikan dalam genus yang sama dalam asas larangan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

- (1).Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2).Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - e. larangan melampaui Wewenang;

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000).

²¹ Philipus M. Hadjon Muhadi, *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010).

- f. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/ atau
- g. larangan bertindak sewenang-wenang.

Hal ini merupakan sebuah kekeliruan dogmatis yang sangat mendasar, sangat disayangkan bahwa pembentuk aturan tidak memahami konsep dasar. Maka dari itu, dalam khazanah akademik hukum administrasi, menyatukan dua rejim pengujian yang berbeda yang secara teoretis bertolak belakang ini mencerminkan kegagalan pemahaman atas konstruksi dasar hukum administrasi di negara-negara *Civil Law*, khususnya Prancis dan Belanda.

3 (tiga) jenis dalam asas larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 ayat (2). Pengujiannya adalah dengan:

1. Dasar legalitas eksternal berarti bentuk tindakan, kondisi pelaksanaannya; dan
2. Legalitas internal berkaitan dengan substansi tindakan dan isi dari keputusan itu.

UU No. 30 Tahun 2014 secara keliru memaksa pengujian proporsionalitas diskresi objektif (bertindak sewenang-wenang) untuk tunduk pada payung pengujian penyimpanan tujuan subjektif (larangan penyalahgunaan wewenang). Penggabungan paksa ini merusak tatanan kategorial hukum administrasi, karena menyatukan dua rejim pengujian yang memiliki *ratio d'etre*, parameter penilaian, dan sanksi yang secara doktrinal bertentangan.²²

Kekacauan epistemologis ini memuncak pada Pasal 18 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 yang mendefinisikan “bertindak sewenang-wenang” sebagai keputusan atau tindakan yang dilakukan “tanpa dasar kewenangan” dan “bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum yang tetap”. Kita mengenal doktrin hukum administrasi yang secara umum berlaku bahwa, tindakan yang dilakukan “tanpa dasar kewenangan” merupakan kualifikasi cacat ketidakwewenang/tidak berwenang (*onbevoegdheid/incompetence*) yaitu pejabat/badan administratif tidak memiliki atribusi atau delegasi wewenang formal.²³ Padahal, bertindak sewenang-wenang justru mengandaikan bahwa pejabat/badan memiliki wewenang diskresioner yang sah, namun cara menimbang dan mengambil keputusannya secara nyata sangat irasional, tidak proporsional, atau tidak masuk akal (*kennelijk onredelijk*). Dengan mendefinisikan tersebut, maka UU No. 30 Tahun 2014 telah menukar definisi cacat legalitas formal menjadi definisi kesewenang-wenangan diskresi.²⁴ Maka perlu ditinjau pada kasus *Motor Vehicle Mfrs. Ass'n. v. State Farm Mut. Auto Ins. Co.* tahun 1983 di Amerika Serikat yang memberikan kerangka pikir mengenai pengujian asas larangan bertindak sewenang-wenang dan tidak beralasan, berdasarkan alasan-alasan berikut:

²² Muklis Al'anam, *Pemerintah, BUMN, Dan Hukum Administrasi: Uji Tuntas BUMN Sebagai Badan Hukum Publik Atau Privat* (Surabaya: Airlangga University Press, 2025).

²³ Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1981).

²⁴ Muklis Al'anam, et-al “Unlawful Acts of Governance: Characteristics and Limits of Discretion,” *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government (IJALGOV)* 2, no. 2 (2025): 78.

- a. Ketergantungan pada faktor-faktor yang tidak diperbolehkan;
- b. Tidak memiliki hubungan yang wajar dengan tujuan atau persyaratan hukum;
- c. Premis faktual yang tidak memadai;
- d. Tidak didukung oleh alasan apa pun atau didasarkan pada alasan yang sangat keliru;
- e. Kegagalan mempertimbangkan aspek-aspek utama dari isu yang diajukan;
- f. Ketidaksesuaian yang tidak dapat dijelaskan dengan tindakan sebelumnya;
- g. Kegagalan mempertimbangkan solusi alternatif;
- h. Kegagalan untuk menanggapi argumen atau komentar yang relevan; atau
- i. Sanksi yang tidak proporsional.

Pasal 19 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 menyebutkan keputusan yang sewenang-wenang berakibat tidak sah, kemudian Pasal 19 ayat (2) menyatakan keputusan yang mencampuradukkan wewenang berakibat dapat dibatalkan. Karena batas antara melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang saling tumpang-tindih akibat kesalahan definisi pada Pasal 18, timbullah ketidakpastian hukum mengenai status keberlakuan hak-hak keperdataan masyarakat yang lahir dari keputusan diskresioner²⁵. Hal ini pula, berakibat fatal dalam melumpuhkannya fungsi pengawasan PTUN, ketika hakim terikat pada definisi Pasal 18 ayat (3) yang mengartikan sewenang-wenang sekadar sebagai bagian “tanpa dasar wewenang”, PTUN kehilangan instrumen normatif untuk melakukan pengujian proporsionalitas dan rasionalitas materiil atas diskresi yang digunakan badan administrasi. Selama badan/pejabat administrasi memiliki surat keputusan jabatan formalnya, PTUN kesulitan membatalkan keputusan yang secara substansi sangat brutal, tidak adil, dan tidak masuk akal, sehingga masyarakat kehilangan perlindungan dari kesewenang-wenangan diskresi eksekutif.²⁶

Berdasarkan aspek hukum pidana misalnya, berkaitan pada tindak pidana korupsi yang menggunakan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengancam pidana setiap “penyalahgunaan wewenang”. Oleh sebab itu, Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 menyatukan sewenang-wenang dan kesalahan prosedural di bawah payung penyalahgunaan wewenang, aparat penegak hukum pidana dengan mudah menyamakan kesalahan penimbangan diskresi yang bersifat objektif (*administrative error*) dengan niat jahat kriminal (*mens rea/opzeti*). Sehingga, hal ini mengaburkan batas antara pelanggaran administrasi materiil dan kejahatan jabatan. Maka unsur dari penyalahgunaan wewenang adalah:

²⁵ Hendi Setiawan, “Some Commentary Notes On Law Number 30 Of 2014 Concerning Government Administration.”

²⁶ Lanny Ramli & Muklis Al'anam, “Pergeseran Eksistensi Putusan Niet Ontvankelijk Verklaard Pada Sistem Peradilan Tata Usaha Negara,” in *Dinamika Hukum Administrasi, Hukum Keuangan, Dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Jakarta: Kencana, 2025), 33.

- 1) *Met opzet* (dengan sengaja);
- 2) Mengalihkan tujuan wewenang;
- 3) Ada interest pribadi yang negatif.²⁷

Dengan begitu, hal ini melumpuhkan birokrasi dan hilangnya kemanfaatan sosial. Dibayangi oleh ancaman pidana akibat dari definisi penyalahgunaan wewenang dalam UU No. 30 Tahun 2014, para pejabat/badan administrasi menjadi cemas dan enggan menggunakan wewenang diskresinya. Hal ini, tidak dilakukan untuk berinovasi atau mengambil keputusan strategis demi percepatan pembangunan melumpuhkan roda pemerintahan, membuang potensi pertumbuhan ekonomi, dan merugikan kemakmuran rakyat.

KESIMPULAN

Penyamaan asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang dalam UU No. 30 Tahun 2014 merupakan kegagalan perancangan undang-undang yang merusak prinsip negara hukum (*rechtstaat*). Guna mengakhiri ambivalensi ini, perubahan atas Pasal 17 jo Pasal 18 jo Pasal 19 UU No. 30 Tahun 2014 harus dilakukan. Pembentuk undang-undang di Indonesia harus merekonstruksi hirarki normatif dengan memisahkan ketidakwenangan, penyalahgunaan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang ke dalam 3 (tiga) kategori yang sejajar, sehingga sistem hukum administrasi Indonesia kembali sejajar dengan standar dogmatis dunia internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Caroline Expert-Foulquier. "Proof of Facts in Administrative Law in France: Many Ad Hoc and Ex Post Rules of Evidence, but for How Long?" *Review of European Administrative Law* 17, no. 1 (2024): 54.
- Danielle Lochak. "Le Droit Administratif, Rempart Contre l'arbitraire?" *Pouvoirs* 46 (1988).
- Dicky Eko Prasetyo, Tri Nurhidayat. "Government Versus Lex Sportiva: Government Authority in Accelerating the Development of National Football." *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 3, no. 1 (2026): 24-45.
- Firna Novi Anggoro. "Hukum Administrasi Negara Sebagai Primum Remedium: Ratio Legis Pengaturan Disiplin Pns Atas Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara." *KNAPHTN* 2, no. 1 (2024).
- George A. Bermann. "The Scope of Judicial Review in French Administrative Law." *Columbia Journal of Transnational Law* 16, no. 195 (1977).
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 1 (2015): 53.
- Hananto Widodo, Muh. Ali Masnun, Intan Lovisonnya, Dicky Eko Prasetyo, Noviyanti. "Legal Reconstruction of Strengthening the Function of Regional

²⁷ Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 TH. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan."

- Representation in Indonesia." *Journal of Law and Legal Reform* 7, no. 2 (2026): 517-554.
- Hendi Setiawan, Et-al. "Some Commentary Notes On Law Number 30 Of 2014 Concerning Government Administration." *Simbur Cahaya* 31, no. 2 (2024): 280.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- J. De Staercke. *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur En Behoorlijk Burgerschap*. Brugge: Grafische Groep Vanden Broele, 2002.
- Karianne Albers, Lise Kjellefold and Raymond Schlössels. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in The Netherlands*. New York: Informa Law From Routledge, 2017.
- Kuntjoro Purbopranoto. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1981.
- Lanny Ramli & Muklis Al'anam. "Pergeseran Eksistensi Putusan Niet Ontvankelijk Verklaard Pada Sistem Peradilan Tata Usaha Negara." In *Dinamika Hukum Administrasi, Hukum Keuangan, Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, 33. Jakarta: Kencana, 2025.
- Masnun, Muh. Ali, Prasetio, Dicky Eko, Maalikatussofa. "Reconstruction of the Normative Legal Research Paradigm in Responding to Global Challenges: An Epistemological Analysis." *Novum: Jurnal Hukum* 12, no. 3 (2025): 372-384.
- Masnun, Muh Ali, Prasetio, Dicky Eko, Konara, Thamasi. "Financial Reconstruction of State-Owned Enterprises in Indonesia as Special State Finances: Public or Private Law?" *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 9, no. 1 (2026): 44-62.
- Muh. Ali Masnun, Dicky Eko Prasetio. "Reconstruction of The Concept of Authority in Administrative Law Related to National Strategic Projects Based on Substantive Justice." *Mimbar Keadilan* 19, no. 2 (2026): 259-281.
- Muh. Ali Masnun, et-al. "Perlindungan Hukum Atas Vaksin Covid-19 Dan Tanggung Jawab Negara Pemenuhan Vaksin Dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan." *DIH: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 1 (2021): 39.
- Muhadi, Philipus M. Hadjon. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- Muklis Al'anam. *Pemerintah, BUMN, Dan Hukum Administrasi: Uji Tuntas BUMN Sebagai Badan Hukum Publik Atau Privat*. Surabaya: Airlangga University Press, 2025.
- Muklis Al'anam & Lanny Ramli. "The Expansion of the Absolute Competence of Administrative Courts: A Comparative Legal Study with the French Conseil d'État." *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government (IJALGOV)* 1, no. 2 (2024): 36.
- Muklis Al'anam, et-al. "Unlawful Acts of Governance: Characteristics and Limits of Discretion." *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government (IJALGOV)* 2, no. 2 (2025): 78.
- Philipus M. Hadjon. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 TH. 2014 Tentang Administasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (2015): 53.
- Philipus M.Hadjon et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. IX. Yogyakarta:

- Gadjah Mada University Press, 2005.
- Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Surabaya Pustaka Tinta Mas, 1986.
- Widodo, Hananto, Dicky Eko Prasetyo, Ridwan Arma Subagyo, and Sunanta Chemaming. "Legal Implications of the Authority of Acting Regional Heads Based on Policy Regulations." *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 1, no. 1 (November 9, 2024): 65–81. <https://journal.unesa.ac.id/index.php/ijalgov/article/view/35774>.