

TINDAKAN *ULTRA VIRES* ORGAN PEMERINTAHAN DAN KONSEKUENSI HUKUMNYA

A'an Efendi^{*1}, Sudarsono²

¹Fakultas Hukum, Universitas Jember

Jl. Kalimantan No.37, Krajan Timur, Sumbersari, Kec. Sumbersari, Jember, Indonesia

²Perkumpulan Peneliti Hukum dan Kebijakan Publik

Jl. Pandugo Sari, X/PS.II, K-24, Kota Surabaya, Indonesia

aan_efendi.fh@unej.ac.id

Abstract

Article 17 paragraph (2) of the Government Administration Law which positions ultra vires as a species in the genus abuse of power is incorrect. Ultra vires is its own type of deviation from the use of power which is different from abuse of power. The legal consequences of ultra vires actions by government organs are null and void, which means that from the beginning the action and its legal consequences have no existence in law, and are not invalid as stipulated in Article 70 paragraph (1) of the Government Administration Law. Actions of government organs that are null and void must be declared in a state administrative court decision that the action is null and void and does not create or change any legal situation.

Keywords: *Ultra Vires; Null And Void; Declaratory Relief.*

Abstrak

Pasal 17 ayat (2) UUAP yang memosisikan *ultra vires* sebagai *spesies* dari *genus* penyalahgunaan wewenang adalah tidak tepat. *Ultra vires* merupakan jenis sendiri dari bentuk penyimpangan penggunaan wewenang yang berbeda dari penyalahgunaan wewenang. Konsekuensi hukum tindakan *ultra vires* organ pemerintahan adalah batal demi hukum yang berarti sejak semula tindakan itu dan akibat hukumnya tidak memiliki eksistensi dalam hukum, bukan tidak sah sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (1) UUAP. Tindakan organ pemerintahan yang batal demi hukum harus dideklarasikan dalam putusan peradilan tata usaha negara bahwa tindakan itu batal demi hukum dan tidak menciptakan atau mengubah keadaan hukum apapun.

Kata Kunci: *Ultra Vires; Batal Demi Hukum; Putusan Deklaratif.*

A. Pendahuluan

Prinsip dasar dalam hukum administrasi bahwa organ pemerintahan hanya dapat melakukan tindakan atau membuat keputusan pemerintahan berdasarkan wewenangnya yang diberikan oleh hukum (Forsyth, 1996). Tindakan organ pemerintahan yang berada di luar wewenang atau melebihi batas wewenangnya adalah tindakan *ultra vires*. Doktrin *ultra vires* mensyaratkan bahwa organ pemerintahan yang diberikan wewenang oleh undang-undang, dalam menjalankan wewenangnya itu tidak boleh melampaui batas-batas (*vires*) yang ditetapkan oleh undang-undang yang memberikan wewenang (Venice Commission, 2005). *Ultra vires* berasal dari frasa bahasa Latin berarti 'di luar kewenangannya' untuk menggambarkan tindakan atau keputusan dari organ pemerintahan yang melampaui wewenang yang diberikan kepada mereka (Elliott, 1999).

Konsekuensi hukum dari tindakan *ultra vires* organ pemerintahan adalah batal demi hukum atau *void and null* (Qtaishat, 2025). Batal demi hukum berarti sejak semula tindakan atau keputusan organ pemerintahan itu beserta semua akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada (Forsyth, 2012).

Doktrin *ultra vires* melandasi norma Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang melarang organ pemerintahan melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang yang meliputi tiga bentuk tindakan, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Pasal 18 ayat (1) menyatakan organ pemerintahan dikatakan melakukan tindakan melampaui wewenang jika melanggar batas waktu, batas wilayah, dan/atau melanggar peraturan perundang-undangan. Akibat hukum tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang melampaui wewenang sesuai ketentuan Pasal 70 ayat (1) UUAP adalah tindakan atau keputusan yang tidak sah. Pasal 70 ayat (2) menjelaskan makna dari tindakan atau keputusan tidak sah adalah keputusan atau tindakan itu tidak mengikat sejak saat ditetapkan dan semua akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada.

Kesenjangan topik kajian penelitian mengenai ketentuan *ultra vires* dengan putusan PTUN yaitu adanya putusan yang bersifat deklaratif menyatakan bahwa tindakan tersebut batal demi hukum sehingga keputusan atau tindakan penyalahgunaan wewenang tersebut dianggap tidak pernah ada. Hal ini tidak selaras dengan ketentuan yang ada pada Pasal 70 ayat (1) UUAP karena di dalam ketentuan tersebut mengatur bahwa tindakan *ultra vires* akan mengakibatkan keputusan yang tidak sah bukan keputusan/tindakan penyalahgunaan wewenang batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus mengkaji mengenai ketidakselarasan konsep *ultra vires* dengan ketentuan *ultra vires* di dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Susanto (2020) meneliti perbandingan larangan *ultra vires* dalam tindakan pemerintahan pada sistem hukum anglo saxon dan Eropa kontinental dengan simpulan bahwa *ultra vires* meliputi tindakan penyalahgunaan wewenang (Nur & Susanto, 2020) sedangkan pada penelitian ini berfokus pada tindakan *ultra vires* yang tidak selaras dengan UU Administrasi Pemerintahan yang seharusnya disertai dengan putusan batal demi hukum sehingga keputusan atau tindakan administrasi pemerintahan tersebut dianggap tidak pernah ada. Simanjutak (2018) mempersoalkan penyalahgunaan wewenang dalam UUAP yang menjadi *genus* dari tiga *spesies* melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang, dan menyimpulkan bahwa dari perspektif hukum administrasi penyalahgunaan wewenang dibedakan dari sewenang-wenang yang keduanya merupakan *spesies* dari perbuatan melanggar hukum administrasi (Simanjutak, 2018). Anggoro (2022) menganalisis isu penyalahgunaan wewenang oleh pegawai negeri sipil dan menyatakan bahwa berdasarkan UUAP, penyalahgunaan wewenang merupakan *genus* dengan tiga *spesies* berupa larangan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang (Anggoro, 2022). Rini (2018) mengkaji penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang tindak pidana korupsi dan menemukan bahwa penyalahgunaan wewenang yang dikualifikasi sebagai unsur melawan hukum sebagaimana ketentuan UUAP berupa tindakan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang (Anggoro, 2022) sedangkan pada kajian penelitian ini berfokus pada tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat/badan administrasi negara di luar kewenangannya.

Dari paparan di atas, pengkajian ini untuk menjawab tiga persoalan hukum. Pertama, apakah *ultra vires* merupakan *spesies* dari *genus* penyalahgunaan wewenang sebagaimana Pasal 17 ayat (2) UUAP atau merupakan jenis tersendiri dari bentuk penyimpangan penggunaan wewenang oleh organ pemerintahan? Kedua, apakah telah tepat konsekuensi hukum dari tindakan *ultra vires* organ pemerintahan adalah tindakan atau keputusannya menjadi tidak sah sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (1) dan (2) UUAP? Ketiga, apakah tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang batal demi hukum memerlukan putusan peradilan tata usaha negara (PTUN)?

B. Pembahasan

1. Tindakan *Ultra Vires* Organ Pemerintahan

Organ pemerintah terdiri atas dua jenis. Pertama, organ pemerintahan adalah mereka organ pada badan hukum yang diatur oleh hukum publik, dan kedua, orang atau badan hukum privat yang diberikan kewenangan publik (Graaf, Kars J. de., Marseille, Albert T., Tolsma, 2018). Organ pemerintahan tidak ditentukan berdasarkan dasar hukum pembentukannya maupun struktur organisasinya tetapi dari fungsi publik yang diembannya. Fungsi publik oleh undang-undang dapat diberikan kepada perorangan atau badan hukum privat. Berdasarkan kriteria fungsional ini yang dimaksud dengan organ pemerintahan adalah setiap orang atau badan sepanjang berhak melaksanakan tindakan atau membuat keputusan yang merupakan keputusan atau tindakan hukum publik (Council of Europe, 1996). Organ pemerintahan adalah siapapun yang melaksanakan fungsi publik (“Judicial Review | Institute for Government,” 2019)

Pada organ pemerintahan tidak inheren wewenang padanya. Organ pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang dan wewenang itu digunakan dengan cara yang diatur dalam undang-undang. Tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang berasal dari luar ruang lingkup kewenangannya adalah tindakan atau keputusan *ultra vires* atau dalam hukum administrasi Prancis disebut *excès de pouvoir* yang berarti melebihi wewengangnya (Bermann, 1977). Tindakan *ultra vires* adalah bentuk penyimpangan dalam penggunaan wewenang.

Craig (1998) menyatakan bahwa *ultra vires* dapat dipahami dalam dua pengertian. Pertama, pengertian sempit yang merefleksikan gagasan bahwa organ pemerintahan harus memiliki kewenangan hukum untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan tertentu, misalnya jika organ pemerintahan diberi wewenang untuk membuat keputusan ketenagakerjaan maka tidak boleh mengambil yurisdiksi non ketenagakerjaan. Kedua, dalam pengertian yang luas, *ultra vires* digunakan sebagai sarana untuk menerapkan sejumlah batasan terhadap cara pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan di mana organ pemerintahan harus mematuhi peraturan prosedur yang adil, organ pemerintahan harus menerapkan kebijaksanaannya untuk mencapai tujuan yang layak dan bukan yang tidak patut, organ pemerintahan tidak boleh bertindak secara tidak layak, dan sebagainya. Pergeseran makna *ultra vires* dari makna sempit ke makna luas berimplikasi pada ruang lingkup *ultra vires*. Jika semula *ultra vires* terjadi ketika organ pemerintahan melakukan tindakan atau membuat keputusan di luar jangkauan wewengangnya mengalami perluasan kriteria tindakan atau keputusan itu tidak memenuhi prosedur yang layak, untuk tujuan yang tidak patut, atau dilakukan secara tidak layak (Craig, 1998).

Tindakan organ pemerintahan yang dilakukan dengan cara dan untuk tujuan yang tidak patut atau menyimpang bukan tindakan *ultra vires* tetapi bentuk lain penyimpangan penggunaan wewenang berupa tindakan sewenang-wenang. Sewenang-wenang adalah penggunaan wewenang yang tidak teratur dan menimbulkan ketidakpastian atau varialibitas (Wright, 2010). Tindakan sewenang-wenang menjadikan pengambilan keputusan yang secara substansial tidak adil, tidak masuk akal, dan tidak rasional (Venice Commission, 2011). Tindakan sewenang-wenang organ pemerintahan memiliki tujuan atau motif tersembunyi yang tidak layak dan berdasarkan pertimbangan yang tidak relevan (Brynard, 2013). Tindakan sewenang-wenang digunakan untuk pelbagai motif tujuan yang buruk seperti menghalangi pihak lain untuk memperoleh keputusan atau subsidi yang seharusnya diperolehnya dan lain-lainnya.

Bentuk penyimpangan penggunaan wewenang lainnya adalah penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang adalah cacat dalam tindakan organ pemerintahan karena organ pemerintahan menggunakan wewengangnya untuk mengejar tujuan yang berbeda dari tujuan diberikannya wewenang tersebut. Penyalahgunaan wewenang berarti melanggar tujuan diberikannya kewenangan kepada organ pemerintahan (Parchomiuk, 2024). Penyalahgunaan wewenang meliputi dua kategori kasus. Pertama, penyalahgunaan wewenang dilakukan untuk mencapai tujuan di luar tujuan kepentingan umum, yang dinyatakan dalam tindakan yang

ditentukan oleh motif pribadi. Penyalahgunaan wewenang dalam kasus ini tindakan organ pemerintahan gagal mematuhi peraturan dasarnya untuk bertindak demi kepentingan publik dan dimotivasi oleh motif pribadi. Kedua, penyalahgunaan wewenang untuk tujuan kepentingan publik, tetapi kepentingan publik itu berbeda dari yang dikehendaki oleh undang-undang (Parchomiuk, 2024).

Tindakan *ultra vires* memiliki bentuk lain dari tindakan sewenang-wenang maupun penyalahgunaan wewenang. Organ pemerintahan bertindak *ultra vires* berarti tidak memiliki sumber hukum dari wewenangnya, atau sumber batasan hukum atas wewenang tersebut (Endicott, 2003). A. Carrol (2007) menyatakan bahwa tindakan *ultra vires* organ pemerintahan terjadi pada tiga hal (Carrol, 2007). Pertama, organ pemerintahan melakukan tindakan atau membuat keputusan di luar yurisdiksi kewenangannya atau gagal melakukan tindakan yang diwajibkan kepadanya atau disebut *simple ultra vires*. Kedua, organ pemerintahan melakukan tindakan yang sesuai wewenangnya tetapi berhubungan dengan materi yang salah atau disebut *error of jurisdictional fact*. Ketiga, organ pemerintahan salah menginterpretasi hukum yang digunakan sebagai dasar untuk melakukan tindakan atau mengambil keputusan atau disebut *error of law*. Pada *ultra vires* pertama organ melakukan tindakan yang bukan menjadi wewenangnya atau melebihi batas wewenangnya. *Ultra vires* kedua organ pemerintahan melaksanakan apa yang menjadi wewenangnya dan dilakukan di wilayah yang menjadi yurisdiksinya tetapi tidak sesuai dengan materi wewenangnya. *Ultra vires* ketiga terjadi pada organ pemerintahan yang mengira bahwa undang-undang memberikan wewenang padanya padahal menjadi wewenang organ pemerintahan lainnya. Kekeliruan ini disebabkan karena kesalahan menafsirkan undang-undang yang memberikan wewenang tersebut.

Tindakan *ultra vires* organ pemerintahan dapat dilihat dari kasus tumpang tindih wilayah Izin Usaha Pertambangan atas nama PT. Daya Sumber Mining Indonesia dengan wilayah Izin usaha Pertambangan PT. Bintang Delapan Wahana yang diputuskan pada tingkat banding di PTTUN Makasar berdasarkan Putusan No. 97/B/2017/PTTUN Mks. Dalam kasus ini, PT. Daya Sumber Mining Indonesia mendalilkan Bupati Konawe tidak berwenang secara *ratione loci* (tempat) untuk menerbitkan Kuasa Pertambangan maupun Izin Usaha Pertambangan untuk PT. Bintang Delapan Wahana (Terbanding II/Tergugat II Intervensi) karena wilayah hukum kegiatan pertambangan ada di Kabupaten Morowali, sehingga keputusan tersebut batal. Pertimbangan hukum majelis hakim dalam eksepsi menyatakan bahwa Kuasa Pertambangan Eksplorasi dan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi yang diterbitkan oleh Bupati Morowali atas nama PT. Daya Sumber Mining Indonesia yang terletak di Kecamatan Bahodopi Kabupaten Morowali adalah sah secara secara yuridis karena secara historis sejak pembentukan Kabupaten Morowali berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Boul, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan, Kecamatan Bahodopi adalah wilayah dari Kabupaten Morowali. Dalam kasus ini, Bupati Konawe melakukan tindakan tanpa wewenang karena membuat keputusan di luar yurisdiksi wewenangnya berdasarkan wilayah atau tempat.

2. Konsekuensi Hukum Tindakan atau Keputusan *Ultra Vires*

Berdasarkan Pasal 70 ayat (1) UUAP konsekuensi hukum dari tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang *ultra vires* adalah tindakan atau keputusan tidak sah. Makna tindakan atau keputusan tidak sah sesuai Pasal 70 ayat (2) UUAP adalah tindakan atau keputusan itu tidak memiliki kekuatan mengikat sejak semula (sejak tindakan dilakukan atau keputusan ditetapkan) dan segala akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada.

Norma pada Pasal 70 ayat (1) tersebut tidak tepat karena “tidak sah” dapat berupa tindakan atau keputusan itu dapat dibatalkan, atau tindakan atau keputusan itu batal demi hukum (Wijoyo, 2005). Dalam konsep hukum administrasi, antara ‘dapat dibatalkan’ dan ‘batal demi hukum’ memiliki makna dan konsekuensi hukum yang sangat berbeda secara tajam.

Dapat dibatalkan (*voidable*) memiliki pengertian bahwa keputusan organ pemerintahan ketika telah ditetapkan, bahkan jika berdasarkan suatu kesalahan tetap berlaku mengikat sampai digantikan oleh keputusan yang baru atau telah dibatalkan oleh pengadilan (J. C. Harrison, 2023). Tindakan atau keputusan dapat dibatalkan adalah valid (*sah*) sampai sebaliknya dibatalkan oleh keputusan baru atau dinyatakan batal oleh putusan PTUN. Untuk keputusan dapat dibatalkan tindakan pembatalan melalui keputusan baru atau putusan PTUN mutlak dilakukan dan jika tidak ada maka keputusan akan terus sah dan efektif berlaku.

Keputusan dapat dibatalkan karena keputusan dibuat dengan melibatkan suatu unsur kesalahan hukum tetapi kesalahan itu dilakukan dalam ruang lingkup kewenangan dari organ pemerintahan (Cardoso et al., 2020). Keputusan dapat dibatalkan karena dianggap ditetapkan dalam batas wewenang organ pemerintahan dan oleh karena itu menjadi keputusan yang sah dan efektif sampai dibatalkan oleh keputusan baru atau putusan pengadilan (DYK, Van., Terence, 2020). Proposisi bahwa keputusan organ pemerintahan sah dan berlaku efektif sampai pembatalannya berakar pada praduga validitas atau keabsahan yang diungkapkan dalam pepatah *omnia praesumuntur rite esse acta* yang berarti segala sesuatu yang telah dilakukan dengan benar menghasilkan sesuatu yang benar (Lee, 2016). Praduga validitas untuk tujuan kepastian hukum bahwa suatu keputusan adalah keputusan tidak sah dapat diidentifikasi dari keputusan baru yang membatalkan keputusan sebelumnya.

Dalam maknanya yang umum, batal demi hukum (*void*) berarti tidak adanya, atau suatu ketiadaan (Schaefer, 2010). Batal demi hukum berarti tidak pernah ada sejak semula atau *void ab initio* (J. Harrison, 2022). Keputusan batal demi hukum berarti keputusan benar-benar tidak ada, tidak mengikat, dan hanya ketiadaan semata (Yang, 2014). Tindakan atau keputusan batal demi hukum karena dianggap tidak pernah ada sejak dari semula, organ pemerintahan dapat mengabaikan tindakan atau keputusan terkait dan mengambil tindakan atau keputusan baru mengenai masalah yang ada. Bagi mereka yang menjadi sasaran dari tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang batal demi hukum tidak terikat oleh keputusan. Keputusan batal demi hukum tidak diakui oleh hukum untuk menciptakan hak dan kewajiban untuk para pihak yang terlibat (Festus, 2023).

Tindakan atau keputusan yang berasal dari tindakan *ultra vires* organ pemerintahan adalah batal demi hukum (Forsyth, 2012). Suatu tindakan atau keputusan organ pemerintahan akan batal demi hukum jika dilakukan atau ditetapkan di luar yurisdiksi wewenangnya (Henrico, 2021). Tindakan atau keputusan *ultra vires* yang berarti dibuat ‘di luar yurisdiksi (*outside jurisdiction*)’ atau ‘tanpa wewenang untuk memutuskan (*without power to decide*)’ tidak memiliki dasar hukum dan tidak efektif secara hukum (Aguma, 2012). Sejak semula, sejak tindakan dilakukan atau keputusan ditetapkan, hukum menganggapnya tidak pernah eksis dan implikasinya, segala akibat hukumnya juga tidak pernah dianggap ada oleh hukum. Hal ini dapat dipahami jika tindakan atau keputusan dibuat oleh mereka yang tidak punya wewenang atau hak untuk melakukannya maka tindakan atau keputusan itu tidak pernah menghasilkan akibat apapun. Secara umum, orang akan menyadari jika seseorang melakukan sesuatu yang bukan menjadi otoritasnya maka tindakan itu dan dengan sendirinya termasuk akibatnya tidak akan dihiraukan, orang menganggapnya tidak pernah ada sama sekali.

3. Putusan PTUN atas Tindakan *Ultra Vires* Organ Pemerintahan

Konsep hukum administrasi membedakan secara tajam antara tindakan atau keputusan organ pemerintahan yang dapat dibatalkan dengan tindakan atau keputusan yang batal demi hukum. Tindakan atau keputusan dapat dibatalkan artinya tindakan atau keputusan itu adalah sah sampai kemudian ada keputusan yang baru atau putusan PTUN yang membatalkannya. Pembatalan oleh keputusan baru atau putusan PTUN menjadi syarat absolut dan sepanjang itu tidak terjadi maka tindakan atau keputusan akan terus menjadi tindakan atau keputusan yang sah dan berlaku mengikat. Berbeda dari tindakan atau keputusan dapat dibatalkan, tindakan atau keputusan batal

demisi hukum sejak dari semula tindakan atau keputusan beserta akibatnya tidak pernah dianggap ada oleh hukum. Persoalannya apakah tindakan atau keputusan batal demi hukum mensyaratkan keputusan baru atau putusan PTUN untuk pembatalannya. Untuk tindakan atau keputusan batal demi hukum tidak memerlukan keputusan atau putusan PTUN (Wijoyo, 2005). Pandangan ini logis karena keputusan batal demi hukum sejak semula keputusan dan akibat hukumnya dianggap tidak pernah sehingga tidak memerlukan tindakan pembatalan. Hal ini didukung oleh asas *presumptio iustae causa* yang konsekuensinya tindakan atau keputusan organ pemerintahan tidak dapat dinyatakan batal demi hukum karena selalu dianggap sah sampai ada tindakan pembatalannya (Putra, 2020).

Tindakan atau keputusan batal demi hukum memang tidak memerlukan tindakan pembatalan apapun karena sejak awal tindakan atau keputusan itu berserta akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada. Namun, untuk kepastian hukum diperlukan pernyataan atau deklarasi oleh putusan PTUN bahwa tindakan atau keputusan adalah batal demi hukum. Dari pernyataan itu akhirnya setiap orang bisa memastikan bahwa suatu tindakan atau keputusan organ pemerintahan telah dinyatakan batal demi hukum. Putusan PTUN memuat pernyataan bahwa keputusan atau tindakan organ pemerintahan tidak memiliki keberadaannya dalam hukum (Minattur, 1958). Putusan PTUN seperti itu merupakan putusan deklaratif yang isinya hanya menerangkan ketidaksahan (batal demi hukum) dari suatu tindakan atau keputusan tanpa memerlukan eksekusi.

Venice Commission (2005) membagi muatan putusan pengadilan menjadi lima jenis. Pertama, *certiorari*, yaitu putusan pengadilan yang berisi perintah kepada organ pemerintahan untuk memperbaiki tindakan atau keputusan yang telah diambilnya. Kedua, *mandamus*. Putusan ini berisi perintah kepada seseorang atau organ pemerintahan untuk melakukan tugas-tugasnya yang diwajibkan oleh hukum (Venice Commission, 2011). Ketiga, *prohibition*, yaitu berupa perintah pengadilan yang melarang organ pemerintahan melakukan tindakan yang melebihi batas wewenangnya. Keempat, *quo warano*, putusan pengadilan yang berisi perintah yang mewajibkan individu atau organ pemerintahan yang melaksanakan wewenangnya untuk menjustifikasi yurisdiksinya. Kelima, *habeas corpus*, yaitu putusan pengadilan yang berisi perintah yang mewajibkan seseorang atau organ yang melakukan penahanan terhadap seseorang harus memiliki alasan penahanan yang dilakukannya. Putusan tersebut diambil oleh pengadilan sesuai tuntutan dari yang mengajukan perkara.

Putusan deklaratif atau deklarasi (*declaratory relief, declaratory judgement, declaration*) adalah putusan yang berisi pernyataan yang dibuat oleh pengadilan atas permintaan salah satu pihak berperkara (“Declaratory Relief | Legal Guidance | LexisNexis,” 2023). Putusan deklaratif adalah pernyataan abstrak seperti pernyataan bahwa suatu peraturan atau keputusan tidak sah (J. Harrison, 2022). Putusan deklaratif tidak memuat perintah spesifik apapun kepada para pihak untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atau tidak memuat hak untuk memperoleh ganti kerugian (“Declaratory Relief | Wex | US Law | LII / Legal Information Institute,” 2023). Putusan deklaratif diberikan oleh PTUN atas permintaan pihak yang memiliki kepentingan hukum atas tindakan atau keputusan *ultra vires* di mana putusan itu akan memuat deklarasi atau pernyataan bahwa tindakan atau keputusan secara keberadaannya secara hukum dianggap tidak pernah ada dan tidak pernah menimbulkan akibat hukum apapun. Putusan tidak perlu memuat perintah kepada organ pemerintahan untuk membatalkan tindakan atau keputusan karena dengan pernyataan batal demi hukum maka sejak awal tindakan atau keputusannya dianggap tidak pernah ada.

Pada putusan PTUN Surabaya No. 58/G/2009/PTUN.SBY dalam perkara Penggugat CV. Yulia Pranata Tek melawan Tergugat Plt. Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Pemerintah Kabupaten Lumajang, Penggugat mendalilkan bahwa keputusan diterbitkan tanpa dasar hukum dan melampaui wewenang karena seharusnya merupakan wewenang Bupati Lumajang. Petitum dalam pokok perkara, petitum kedua menyatakan batal atau tidak sah keputusan objek sengketa, dan petitum ketiga memerintahkan tergugat mencabut keputusan objek sengketa. Petitum kedua sesuai ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Negara sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang menyatakan bahwa gugatan di PTUN berisi tuntutan agar keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Pasal 53 ayat (1) tersebut tidak tepat karena mensejajarkan 'batal' dengan 'tidak sah' yang keduanya berbeda yang dalam 'tidak sah' dapat berupa dapat dibatalkan, batal, atau batal demi hukum yang masing-masing memiliki pengertian dan akibat yuridis yang berbeda (Wijoyo, 2005). Jika gugatan berdasarkan tindakan melampaui wewenang (*ultra vires*) makauntutannya seharusnya agar keputusan dinyatakan batal demi hukum. Petitum ketiga seharusnya tidak perlu diminta karena keputusan batal demi hukum tidak perlu pencabutan karena sejak semula keputusan itu oleh hukum dianggap tidak pernah ada dan tidak menimbulkan akibat hukum apapun. PTUN hanya perlu menyatakan bahwa keputusan menjadi batal demi hukum tetapi tidak memerintahkan organ pemerintahan untuk mencabutnya.

Pertimbangan majelis hakim menyatakan bahwa petitum ketiga yang menuntut agar tergugat mencabut keputusannya, oleh karena keputusan diterbitkan oleh pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut menurut hukum dianggap tidak pernah ada sehingga tidak perlu dicabut, petitum penggugat harus ditolak. Pertimbangan hakim menolak petitum ketiga ini sangat tepat. Keputusan batal demi hukum mensyaratkan putusan deklaratif tanpa memerlukan tindakan eksekusi berupa pencabutan keputusan oleh organ pemerintahan yang berwenang. Tindakan eksekusi tersebut tidak diperlukan karena keputusan batal demi hukum sejak semula dianggap tidak pernah ada, dan demikian juga akibat hukumnya.

PTUN Surabaya No. 58/G/2009/PTUN.SBY dalam pokok perkara yang menyatakan bahwa keputusan tergugat tidak sah. Putusan ini sesuai ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN bahwa tujuan dari gugatan di PTUN agar pengadilan menyatakan bahwa keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Lebih tepat sebenarnya keputusan tergugat dinyatakan batal demi hukum bukan keputusan tidak sah. Namun, PTUN Surabaya No. 58/G/2009/PTUN.SBY sudah sangat tepat tidak memuat diktum yang memerintahkan tergugat untuk mencabut keputusannya. Hal ini sesuai dengan pertimbangan hukum majelis hakim bahwa karena keputusan diterbitkan oleh pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut oleh hukum dianggap tidak pernah ada sehingga tidak perlu dicabut. Keputusan yang dibuat oleh organ pemerintahan yang tidak berwenang adalah keputusan batal demi hukum sehingga tidak memerlukan tindakan pencabutan, tetapi yang dibutuhkan adalah putusan PTUN yang mendeklarasikan bahwa keputusan adalah keputusan batal demi hukum.

C. Simpulan

Ultra vires bukan *spesies* dari *genus* penyalahgunaan wewenang sebagaimana ketentuan Pasal 17 ayat (2) UUAP. *Ultra vires* adalah tindakan organ pemerintahan tanpa sumber wewenang atau melebihi batas wewenangnya yang keduanya disebut tindakan tanpa wewenang yang berbeda sama sekali dengan dari kriteria tindakan penyalahgunaan wewenang. Konsekuensi hukum dari tindakan atau keputusan *ultra vires* adalah batal demi hukum, bukan tidak sah sebagaimana ketentuan Pasal 70 ayat (1) UUAP. Tidak sah memiliki makna yang lebih luas dari batal demi hukum yang dapat berupa dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

Tindakan atau keputusan organ pemerintahan batal demi hukum memerlukan putusan PTUN berupa putusan deklaratif yang menyatakan bahwa tindakan atau keputusan adalah batal demi hukum. Putusan PTUN ini untuk kepastian hukum di mana setiap orang dapat memastikan dengan melihat suatu pernyataan yang tegas bahwa suatu tindakan atau keputusan organ pemerintahan adalah tindakan atau keputusan batal demi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aguma, K. C. (2012). *The Principle of Ultra Vires and the local authorities ' decisions in England*. University of London.
- Anggoro, F. N. (2022). Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil). *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 11(2), 211–228. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.936>
- Bermann, G. A. (1977). The Scope Of Judicial Review In French Administrative Law. *Colum. J. Transnat'l L.*, 16, 195.
- Brynard, D. J. (2013). The Right To Lawful Administrative Action: A Public Administration Perspective. *African Journal of Public Affairs*, Vol. 6, No. (1), Pp. 80–95.
- Cardoso, H. R., Knoerr, F. G., & Júnior, E. S. de S. (2020). Restorative Justice as a Conflict Transformation Instrument: An Analysis from Howard Zehr and John Paul Lederach Theories. *Relacoes Internacionais No Mundo Atual*, 1(6). <https://doi.org/10.21902/Revrima.v2i27.3997>.
- Carrol, A. (2007). *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Education Limited.
- Council of Europe. (1996). *The administration and you Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons*. Council of Europe Publishing.
- Craig, P. (1998). Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. *Cambridge Law Journal*, 57(1), 63–90. <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2756/>.
- DYK, Van., Terence, O. (2020). *The Influence Of The Oudekraal And Kirland Decisions On The Legal Status Of An Invalid Administrative Action* [University of the Free State]. <https://scholar.ufs.ac.za/items/0d625fbc-cc4c-4f7d-9e7f-f6bd5adb0eeb>
- Elliott, M. (1999). The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law. *Cambridge University Law Journal*, 58(1), 129–158. <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/ultra-vires-doctrine-in-a-constitutional-setting-still-the-central-principle-of-administrative-law/07F4F7B0014065E8101FA89C46011176>.
- Endicott, T. (2003). Constitutional Logic (2003) 53. *University of Toronto Law Journal*, 53, 201–216. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1155022.
- Festus, O. T. (2023). Nigerian Law Of Contract : Void And Voidable Contracts. *SSRN Electronic Journal*, 1–7. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4490504.
- Forsyth, C. (1996). Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review. *The Cambridge Law Journal*, 55(1). <https://www.jstor.org/stable/4508172>.
- Forsyth, C. (2012). The legal effect of unlawful administrative acts: the theory of the second actor explained and developed. *Amicus Curiae*, 2001(35). <https://doi.org/10.14296/ac.v2001i35.1330>.
- Graaf, Kars J. de., Marseille, Albert T., Tolsma, H. D. (2018). Transparency and Access to Government Information in the Netherlands. In *The Laws of Transparency in Action* (pp. 163–

- 204). Palgrave Macmillan. <https://research.rug.nl/en/publications/transparency-and-access-to-government-information-in-the-netherla>.
- Harrison, J. (2022). Vacatur of Rules Under the Administrative Procedure Act. *Yale Journal on Regulation*, 40(119), 119–134. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.yalejreg.com/wp-content/uploads/Harrison.-Vacatur-Under-the-APA-FINAL-Publication-Version.pdf](https://www.yalejreg.com/wp-content/uploads/Harrison.-Vacatur-Under-the-APA-FINAL-Publication-Version.pdf).
- Harrison, J. C. (2023). *Remand Without Vacatur and the Ab Initio Invalidity of Unlawful Regulations in Administrative Law*. Brigham Young University Law Review. <https://www.law.virginia.edu/scholarship/publication/john-c-harrison/1595481>.
- Henrico, R. (2021). The Functus Officio Doctrine and Invalid Administrative Action in South African Administrative Law: A Flexible Approach. *Speculum Juris*, 34(2), 115–129. <http://hdl.handle.net/10566/6201>.
- Lee, J. . T. (2016). *Rethinking the Presumption of Constitutionality*. In Neo, J.L. (Eds.), *Constitutional Interpretation in Singapore: Theory and Practice*. Routledge.
- Minattur, J. (1958). French administrative law. *Journal of Indian Law Institute*, 173, 364–376. <http://hdl.handle.net/123456789/16330>.
- Nur, S., & Susanto, H. (2020). *Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)*. 3(2), 260–271.
- Parchomiuk, J. (2024). Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law. Evolution of the Judicial Review Models: from “Administrative Morality” to the Principle of Proportionality. *Časopis pro Právni Vědu a Prax*, 26(3), 453–478. <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-3-4>.
- Putra, H. P. (2020). *Penilaian Terhadap Batal Atau Tidak Sahnya Suatu Assessment Regarding The Nullity Or Invalidity Of A Governmental Administrative Decision And / Or Action I*. *Jurnal Hukum Peratun Vol 3*, No. 1, Pp. 35–50, <https://doi.org/10.25216/peratun.312020.35-50>.
- Qtaishat, A. K. (2025). The Doctrine of Ultra Vires : Commendable or Condemnable ! *Asian Social Science; V, 16*(5), 148–153. <https://doi.org/10.5539/ass.v16n5p148>.
- Schaefer, J. A. (2010). Beyond a Definition : Understanding the Nature of Void and Voidable Contracts. *Campbell Law Review*, Vol. 33, No. (1), Pp. 192–209.
- Simanjuntak, E. P. (2018). Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan / Examination To Determine The Presence Or Absence Of Abuse Of Authority According To Government Administration Law. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 7(2). <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.
- Venice Commission. (2005). *“Administrative Justice And Inter-Ministerial Communication Within Public Administration.” Report from Venice Commission*, Retrieved May, 29th 2024.
- Venice Commission. (2011). *Report on the Rule of Law. In the Commission at its 86th Plenary Session. Report from Venice Commission*, Retrieved May, 29th 2024.
- Wijoyo, S. (2005). *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi: Peradilan Tata Usaha Negara*. Surabaya : Airlangga University Press. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20461928>.

- Wright, R. G. (2010). Arbitrariness : Why the Most Important Idea in Administrative Law Can ' t Be Defined , and What This Means for the Law in General. *University of Richmond Law Review*, 44(2), 838–865. <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol44/iss2/6/>.
- Yang, B. M. (2014). Void Versus Voidable Contracts : The Subtle Distinction That Can Affect Good-Faith Purchasers ' Title to Goods. *NYSBA NYLitigator*, 19(1), 31–35.