



## Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Menguji Keputusan Pelaksanaan Perjanjian Ekstradisi

Anderson Chandra Yauwira <sup>1\*</sup>, M Malikul Abdul A M <sup>2</sup>, Christian Indra Darmawan <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia

<sup>2</sup> Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia

<sup>3</sup> Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia

\*Corresponding Author: [01051240161@student.uph.edu](mailto:01051240161@student.uph.edu)

### Artikel Histori

Direvisi: 07-12-2025

Diterima: 21-01-2026

Diterbitkan: 19-03-2026

**Abstrak:** Penelitian ini menganalisis kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguji Keputusan Presiden mengenai pelaksanaan perjanjian ekstradisi. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh ketidakpastian hukum mengenai status Keputusan Presiden ekstradisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara mengingat ekstradisi berada pada wilayah grey area antara hubungan luar negeri dan penegakan hukum pidana. Penelitian ini bertujuan untuk mengkonstruksi batas-batas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguji keputusan ekstradisi dengan pendekatan hukum normatif melalui analisis data hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Keputusan Presiden ekstradisi memenuhi kriteria Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat konkret, individual, dan final berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi sebagai hukum administrasi khusus, bukan hukum pidana. Peradilan Tata Usaha Negara berwenang melakukan pengujian aspek legalitas formal dan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terhadap keputusan ekstradisi tanpa memasuki ranah kebijakan politik luar negeri yang menjadi domain eksekutif. Simpulan penelitian menegaskan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kompetensi absolut untuk menguji Keputusan Presiden ekstradisi guna menjamin perlindungan hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan wewenang dalam proses ekstradisi.

**Kata Kunci:** Kompetensi Absolut, Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Ekstradisi

**Abstract:** This study analyzes the absolute competence of the Administrative Court in reviewing Presidential Decrees regarding the implementation of extradition agreements. This study is motivated by legal uncertainty regarding the status of Presidential Decrees on extradition as Administrative Decisions, given that extradition falls within a grey area between foreign relations and criminal law enforcement. This study aims to construct the boundaries of the Administrative Court's authority in reviewing extradition decisions using a normative legal approach through the analysis of primary and secondary legal data. The results of the study show that the Presidential Decree on extradition meets the criteria for an Administrative Decree because it is concrete, individual, and final based on Law Number 1 of 1979 concerning Extradition as special administrative law, not criminal law. The Administrative Court has the authority to review the formal legality and application of the General Principles of Good Governance to extradition decisions without entering into the realm of foreign policy, which is the domain of the executive. The conclusion of the study confirms that the Administrative Court has absolute competence to review Presidential Decrees on extradition in order to guarantee the protection of citizens' rights and prevent abuse of authority in the extradition process.

**Keywords:** Absolute Jurisdiction, Administrative Court, Extradition Decision

## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum (*Rechtstaat*) yang menegacu pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) harus berdasarkan pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu instrumen fundamental untuk menjamin prinsip ini adalah eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang didesain untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan sewenang-wenang administrasi negara (*detournement de pouvoir*). Kompetensi utama PTUN adalah mengadili sengketa yang timbul dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada era globalisasi, kejahatan transnasional (*transnational organized crime*) menuntut kerjasama internasional yang erat, salah satunya melalui mekanisme ekstradisi. PBB mengakui bahwa korupsi merupakan kejahatan transnasional. Kejahatan lintas negara, seperti kasus pelaku korupsi yang melarikan diri ke luar negeri, menimbulkan kerugian besar bagi negara, khususnya Indonesia. Dalam konteks tersebut, ekstradisi menjadi salah satu mekanisme penting dalam hukum pidana internasional yang berperan untuk menegakkan keadilan dan perkembangan kajian hukum pidana internasional.<sup>1</sup> Ekstradisi, yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi serta perjanjian bilateral atau multilateral, merupakan instrumen penegakan hukum pidana yang vital. Dalam UU tersebut, ekstradisi didefinisikan sebagai permintaan seseorang yang diperkirakan atau telah dijatuhi hukuman karena melakukan tindak kejahatan di luar wilayah negara peminta agar diserahkan kepada mega yang memiliki wewenang hukum untuk mengadili dan menjatuhkan pidana.<sup>2</sup>

Proses ekstradisi di Indonesia tidak berjalan otomatis, namun melibatkan serangkaian tindakan administratif yang berpuncak pada sebuah keputusan pejabat, dalam hal ini seringkali berbentuk Keputusan Presiden (Keppres) atau keputusan menteri terkait (misalnya Menteri Hukum dan HAM). Permasalahan yuridis fundamental (*core problem*) muncul ketika keputusan pejabat dalam rangka pelaksanaan ekstradisi ini hendak dipersoalkan. Di satu sisi, keputusan tersebut (misalnya Keppres tentang penyerahan seorang buronan) secara formal memenuhi kriteria sebagai KTUN yakni ` konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi orang yang diekstradisi. Namun, di sisi lain, UU PTUN secara eksplisit mengecualikan beberapa jenis keputusan dari yurisdiksinya. Misalnya pada Pasal 2 huruf d UU PTN menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang didasarkan pada ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dapat muncul, misalnya, dalam perkara lalu lintas ketika jaksa memberikan perintah kepada pelanggar untuk melakukan tindakan tertentu. Selain itu, KTUN yang bersumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dapat berupa surat perintah penahanan yang dikeluarkan oleh penuntut umum terhadap tersangka. Sementara itu, KTUN yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan lain di bidang hukum pidana, contohnya perintah jaksa untuk menyita barang milik terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi. Penilaian terhadap penerapan hukum dalam ketiga jenis keputusan tersebut merupakan kewenangan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, bukan peradilan tata usaha negara<sup>3</sup>. Pengecualian yang paling relevan dalam

---

<sup>1</sup> Karna, Ida Bagus Adi Pati, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, and I. Gusti Ayu Gita Pritayanti Dinar. "Peranan Perjanjian Ekstradisi Dalam Tindak Kejahatan Korupsi di Indonesia." *Jurnal Analogi Hukum* 6, no. 2 (2024): 203-209.

<sup>2</sup> Mufarid, Kafani Safrul, Sahal Afhami, and Romlan Romlan. "Implentasi Perjanjian Ektradisi Dalam Menanggulangi Kejahatan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia." *Justicia Journal* 13, no. 1 (2024): 62-80.

<sup>3</sup> Mahanani, Anajeng Esri Edhi. "Pemetaan Normatif Logika Pengecualian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum* 3, no. 1 (2021): 76-89.

konteks ini adalah keputusan yang "dikeluarkan berdasarkan ketentuan hukum pidana" dan keputusan yang menyangkut "kebijakan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri"

Pelaksanaan ekstradisi berada dalam zona abu-abu (*grey area*) yang kompleks. Hal ini merupakan produk dari perjanjian internasional (hubungan luar negeri) dan berkaitan erat dengan proses penegakan hukum pidana. Akan tetapi, proses penerbitan keputusan tersebut tetap tunduk pada Hukum Administrasi Negara, terutama terkait kewenangan (*wewenang*), prosedur (*prosedur*), dan substansi (*substansi*) yang harus selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Salah satunya tidak ada regulasi terkait *cryptocurrency* dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang menimbulkan "zona abu-abu" dalam penegakan hukum. Kondisi ini tidak hanya menyulitkan aparat penegak hukum dalam membuktikan tindak pidana asal, tetapi juga berdampak langsung pada pelaksanaan proses ekstradisi. Dalam sejumlah kasus kejahatan keuangan, para pelaku yang melarikan diri ke luar negeri dan mengubah hasil kejahatannya ke dalam bentuk aset digital. Hal tersebut membuat upaya pelacakan dan pembekuan aset menjadi lebih sulit dilakukan oleh otoritas, terutama ketika aset tersebut melibatkan yurisdiksi lintas negara<sup>4</sup>.

Ketidakjelasan mengenai apakah PTUN berwenang menguji keputusan ekstradisi ini menciptakan potensi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Bagi individu yang mejadi subjek ekstradisi, menimbulkan pertanyaan mengenai adanya upaya hukum (*legal remedy*) jika dalam prosesnya terjadi cacat administrasi dalam prosesnya. Misal jika keputusan diambil dengan melampaui wewenang atau mengabaikan prosedur yang diatur dalam UU Ekstradisi. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi krusial untuk menganalisis dan memetakan secara tajam batas kompetensi absolut PTUN dalam mengadili sengketa yang objeknya adalah keputusan pejabat terkait pelaksanaan perjanjian ekstradisi.

Pelaksanaan kedaulatan negara dalam konteks hubungan internasional seringkali bersinggungan langsung dengan perlindungan hukum warga negara di ranah domestik. Salah satu titik singgung paling krusial adalah dalam proses ekstradisi. Ekstradisi merupakan wujud komitmen Indonesia dalam kerjasama pemberantasan kejahatan global, namun pelaksanaannya diatur oleh hukum nasional, yakni UU No. 1 Tahun 1979, dan diwujudkan melalui penetapan administratif oleh pejabat negara.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) didirikan sebagai benteng *checks and balances* terhadap eksekutif, dengan kewenangan menguji keabsahan (*rechtmatigheid*) Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Prinsip utamanya adalah bahwa tidak ada tindakan administrasi yang kebal terhadap pengujian yudisial (*immuun voor rechterlijke toetsing*), selama tindakan itu memenuhi kriteria KTUN dan tidak termasuk dalam pengecualian yang diatur undang-undang.

Kajian mengenai ekstradisi selama ini lebih banyak difokuskan dari perspektif Hukum Pidana Internasional atau Hukum Internasional. Demikian pula, kajian tentang kompetensi PTUN umumnya berfokus pada sengketa kepegawaian, pertanahan, atau perizinan. Sangat sedikit literatur yang secara spesifik membahas irisan antara keduanya yakni status KTUN pada keputusan ekstradisi dan yurisdiksi PTUN untuk mengadilinya.

Problem utama terletak pada interpretasi pengecualian dalam Pasal 2 UU PTUN. Keputusan ekstradisi (misalnya Keppres) sering dianggap sebagai *Act of State* atau tindakan dalam ranah *high policy* (kebijakan tinggi) hubungan luar negeri yang bersifat *non-justiciable* (tidak dapat diuji oleh pengadilan). Namun, pandangan modern Hukum Administrasi Negara (terutama pasca-penerapan AUPB sebagai standar pengujian) cenderung mempersempit ranah yang *non-justiciable*. Pengadilan tidak boleh menguji *kebijakan (beleid)* luar negerinya, tetapi pengadilan tetap berwenang menguji apakah *prosedur* penerbitan keputusan tersebut telah sesuai dengan hukum positif dan AUPB.

---

<sup>4</sup> Setyawan, Vincentius. "Potensi dan Ancaman Cryptocurrency dalam Tindak Pidana Pencucian Uang: Kajian Hukum Pidana Ekonomi." SUPREMASI: Jurnal Hukum 8, no. 01 (2025): 67-82.

Sebagai ilustrasi, apabila Undang-Undang Ekstradisi secara tegas mensyaratkan keberadaan putusan pengadilan negeri yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkrah*) sebagai prasyarat hukum sebelum Presiden menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres), namun dalam fakta hukumnya Keppres tersebut justru diterbitkan tanpa didasari putusan yang dimaksud, maka tindakan tersebut lebih tepat dikonstruksikan sebagai cacat prosedur administratif (*onrechtmatigheid*) yang bersifat *justiciable*. Konstruksi ini didasarkan pada pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang yang berlaku, sehingga meskipun berada dalam konteks kebijakan luar negeri, aspek kepatuhan terhadap prosedur hukum yang diwajibkan tetap menjadi ranah yang dapat diuji oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, penelitian ini difokuskan pada tiga permasalahan mendasar. Pertama, bagaimana karakteristik yuridis Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, dalam hal ini Keputusan Presiden, mengenai pelaksanaan perjanjian ekstradisi apabila ditinjau dari kriteria Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Kedua, apakah Keputusan Pejabat terkait pelaksanaan perjanjian ekstradisi termasuk dalam kategori keputusan yang dikecualikan dari kompetensi absolut PTUN berdasarkan Pasal 2 UU PTUN, khususnya terkait pengecualian atas alasan "hubungan luar negeri" dan "pelaksanaan hukum pidana". etiga, sejauh mana batas kewenangan PTUN dalam menguji keabsahan keputusan pelaksanaan ekstradisi, khususnya dalam membedakan antara pengujian aspek kebijakan (*beleid*) yang bersifat non-justiciable dan pengujian aspek prosedural (*rechtmatigheid*) serta penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi kekosongan literatur tersebut dengan menganalisis secara mendalam karakteristik yuridis keputusan pejabat terkait ekstradisi dan menguji batas-batas (*boundaries*) kompetensi absolut PTUN dalam sengketa tersebut. Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan akan kepastian hukum bagi para pencari keadilan yang hak-haknya mungkin terlanggar secara administratif dalam proses ekstradisi, sekaligus memberikan panduan bagi hakim PTUN dalam menghadapi sengketa di ranah yang cukup sensitif.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, dengan pendekatan konseptual, kasus, dan perbandingan hukum.<sup>5</sup> Selain itu, pendekatan *study case* juga digunakan untuk menelaah putusan-putusan pengadilan dan praktik ekstradisi yang pernah terjadi, sedangkan pendekatan perbandingan hukum dimanfaatkan untuk menganalisis pengaturan judicial review atas keputusan ekstradisi di beberapa yurisdiksi lain guna memperkaya perspektif analisis.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Ekstradisi, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, serta perjanjian ekstradisi bilateral yang telah diratifikasi. Data sekunder mencakup buku-buku teks hukum, jurnal-jurnal ilmiah, dan karya akademis lainnya yang relevan dengan topik penelitian, sedangkan data tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia hukum sebagai bahan pendukung analisis. Penelitian ini bersifat preskriptif, yakni berfokus pada penyusunan argumentasi normatif serta menawarkan solusi hukum terhadap permasalahan yang tengah berkembang dalam praktik maupun teori hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sukmawan, Yulia Audina, and Dwi Damayanti. "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum." (2025).

<sup>6</sup> Suyanto, S. H. Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan. Unigres Press, 2023.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Karakteristik yuridis Keputusan Presiden (Keppres) yang diterbitkan dalam rangka pelaksanaan perjanjian ekstradisi, baik untuk mengabulkan maupun menolak permohonan penyerahan seseorang, adalah isu yang krusial dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia. Tinjauan ini harus mengacu secara spesifik pada kriteria Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UUPTUN) beserta perubahannya. Analisis mendalam menunjukkan bahwa Keppres tersebut memenuhi seluruh unsur fundamental KTUN.

Mengenai bentuk dan penerbitnya, Keppres ini secara definitif merupakan penetapan tertulis. Aspek ini terpenuhi mutlak karena sebuah keputusan yang penting dan bersifat kenegaraan seperti ekstradisi selalu dituangkan dalam dokumen formal yang ditandatangani oleh pejabat berwenang, menjadikannya berwujud dan terdata secara administrasi (sebagai contoh konkret dapat dilihat pada Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2009). Lebih lanjut, keputusan ini dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia, yang dalam konteks UUPTUN, adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau Pejabat Pemerintahan. Dengan demikian, unsur formal KTUN, yaitu dikeluarkan oleh pejabat TUN dan bersifat tertulis, telah terpenuhi.

Mengenai dasar hukum dan tindakan, Keputusan Presiden ini merupakan tindakan hukum Tata Usaha Negara karena diterbitkan berdasarkan ketentuan hukum publik yang berlaku. Dasar utamanya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi serta Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi bilateral yang menjadi dasar permohonan tersebut (misalnya, UU No. 42 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perjanjian RI-Korea). Keputusan ini adalah puncak dari rangkaian proses administrasi dan penegakan hukum yang diatur oleh undang-undang, yang wewenang akhirnya diserahkan kepada eksekutif, yaitu Presiden, setelah sebelumnya mendapat penetapan pengadilan dan nasihat yuridis dari Menteri Hukum dan HAM (UU No. 1 Tahun 1979, Pasal 36 dan 38).

Keputusan Tata Usaha Negara dapat diartikan sebagai suatu penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat atau lembaga administrasi pemerintahan, yang memuat tindakan hukum di bidang tata usaha negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan ini memiliki sifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan konsekuensi hukum bagi individu maupun badan hukum perdata yang menjadi pihak yang dituju.<sup>7</sup>

Mengenai sifat Konkret, Individual, dan Final (K-I-F). Konkret, karena objek keputusannya bersifat jelas dan spesifik, yaitu mengenai penyerahan atau penolakan terhadap seseorang yang identitas serta kasusnya telah terdeskripsi secara rinci, berbeda dengan peraturan yang bersifat umum atau abstrak. Hal ini berlawanan dengan peraturan yang bersifat abstrak atau umum. Individual yang mana keputusan ini ditujukan secara spesifik kepada satu orang atau beberapa orang tertentu yang dimintakan ekstradisi, yang namanya disebut secara eksplisit dalam Diktum Keputusan Presiden (sebagaimana Penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPTUN). Sifat ini memastikan bahwa keputusan tersebut bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Final berarti Keputusan Presiden ini bersifat definitif dan mengakhiri proses di tingkat administrasi negara. Setelah Keppres diterbitkan, keputusan tersebut dapat segera dilaksanakan (UU No. 1 Tahun 1979, Pasal 39), sehingga dianggap telah menimbulkan akibat hukum yang pasti dan karenanya dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Presiden terkait permintaan ekstradisi disampaikan oleh Menteri Kehakiman kepada negara peminta melalui jalur diplomatik. Berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Ekstradisi, apabila terdapat dua atau lebih negara yang secara bersamaan mengajukan permintaan ekstradisi terhadap seseorang baik untuk tindak pidana yang sama maupun berbeda,

---

<sup>7</sup> Amus, Mico Kurnia, Siti Kotijah, and Ennos Paselle. "ANALISIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SAMARINDA DALAM SENGKETA PERTANAHAN DITINJAU DARI UNSUR KTUN (Studi Kasus Putusan Nomor: 27/G/2020/PTUN. SMD)." *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2024): 41-54.

Presiden berwenang dalam memutuskan penolakan atau penerimaan permintaan tersebut dengan mempertimbangkan kepentingan keadilan. Pada proses pengambilan keputusan tersebut, beberapa aspek menjadi perhatian utama, yakni tingkat berat ringannya kejahatan yang dilakukan, lokasi terjadinya tindak pidana, waktu diajukannya permintaan ekstradisi, kewarganegaraan orang yang diminta, serta kemungkinan ekstradisi orang tersebut ke negara lain.<sup>8</sup>

Mengenai akibat hukum, Keppres pelaksanaan ekstradisi secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi seseorang. Akibat hukum ini sangat substansial, karena menentukan apakah individu yang bersangkutan akan diserahkan kepada yurisdiksi negara peminta untuk diadili (sehingga status hukumnya berubah) atau dibebaskan. Akibat hukum inilah yang menjadi dasar bagi individu yang merasa dirugikan untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Penting untuk dicatat bahwa Keppres pelaksanaan ekstradisi tidak termasuk dalam kategori pengecualian KTUN yang berada di luar kewenangan PTUN. Keputusan ini bukan merupakan keputusan yang dilahirkan dari perbuatan hukum perdata (Pasal 2 huruf a UUPATUN) karena tujuan utamanya adalah penegakan kedaulatan hukum dan kerja sama internasional, bukan transaksi keperdataan. Selain itu, Keppres ini juga bukan merupakan keputusan yang dikeluarkan berdasarkan KUHP/KUHAP (Pasal 2 huruf d UUPATUN), melainkan tindakan murni eksekutif dalam menjalankan Undang-Undang Ekstradisi, meskipun substansinya berkaitan dengan perkara pidana. Keunikan yuridis ini semakin memperkuat pandangan bahwa Keputusan Presiden tentang pelaksanaan perjanjian ekstradisi memiliki karakteristik yang sangat spesifik sebagai KTUN yang patut diuji legalitasnya oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

### **Penolakan Pengecualian Berdasarkan Alasan "Hubungan Luar Negeri"**

UUPATUN secara eksplisit tidak mencantumkan "hubungan luar negeri" atau "kebijakan politik luar negeri" sebagai salah satu alasan pengecualian KTUN yang mutlak dari yurisdiksi PTUN dalam Pasal 2. Pengecualian dalam Pasal 2 bersifat limitatif (terbatas), dan tidak ada klausul yang menunjuk pada tindakan eksekutif murni yang bersifat politieke beslissing (keputusan politik) yang berkaitan dengan hubungan internasional.

Meskipun ekstradisi pada dasarnya adalah bentuk kerja sama internasional dan melibatkan perjanjian internasional (misalnya, yang diatur oleh UU Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi dan UU Pengesahan Perjanjian Ekstradisi), substansi Keppres ekstradisi tetap merupakan tindakan hukum administrasi negara yang bertujuan pada penegakan hukum domestik dalam kerangka internasional.

Tindakan ekstradisi oleh Presiden merupakan pelaksanaan dari undang-undang dan perjanjian internasional yang telah disahkan menjadi hukum nasional, sehingga ia harus tunduk pada asas legalitas administrasi negara. Oleh karena itu, Keppres ekstradisi bukan tindakan politik murni (*act of state*) yang dikecualikan, melainkan tindakan administrasi negara yang menimbulkan akibat hukum bagi individu, yang dengan demikian tetap menjadi objek sengketa PTUN.

### **Penolakan Pengecualian Berdasarkan Alasan "Pelaksanaan Hukum Pidana"**

Keputusan Pejabat ekstradisi juga tidak termasuk dalam pengecualian KTUN berdasarkan Pasal 2 huruf d UUPATUN, yang menyatakan bahwa:

"Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini: ...d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab

---

<sup>8</sup> DOODOH, EZRA JORDAN EFRAIM. "EKSTRADISI TERHADAP KEJAHATAN NARKOTIKA DAN PSIKOTROPIKA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1997 TENTANG PEMBERANTASAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN PSIKOTROPIKA." LEX PRIVATUM 11, no. 2 (2023).

Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana."

Meskipun Keppres ekstradisi berhubungan erat dengan tindak pidana, analisis yuridis membedakan hal-hal berikut:

- a. Sumber Kewenangan Keppres ekstradisi dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi, yang merupakan hukum publik administrasi negara (khusus/sektoral) di bidang kerja sama internasional dan penegakan hukum. Hal ini berbeda dengan surat perintah penyidikan, penahanan, atau penuntutan yang dikeluarkan berdasarkan KUHAP.
- b. Sifat Keputusan Keppres ekstradisi adalah keputusan yang bersifat eksekutif yang menentukan status seseorang di antara dua negara, dan bukan merupakan produk yudisial dalam rangkaian pemeriksaan pidana. Proses ekstradisi di Indonesia memang melibatkan penetapan pengadilan (Pengadilan Negeri) untuk menentukan terpenuhi tidaknya syarat-syarat ekstradisi, namun keputusan akhirnya tetap berada di tangan Presiden (eksekutif) (UU No. 1 Tahun 1979, Pasal 36, 38).
- c. Bukan Pelaksanaan Putusan Pidana: Keppres ekstradisi tidak dikeluarkan sebagai pelaksanaan dari putusan pengadilan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga tidak dapat disamakan dengan pengecualian dalam Pasal 2 huruf e UUPUN (KTUN yang dikeluarkan atas dasar putusan badan peradilan), kecuali jika Keppres tersebut merupakan tindak lanjut langsung dari suatu putusan pidana yang bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan analisis terhadap kasus permohonan ekstradisi Joko Samuel Tjandra, dapat dijelaskan secara komprehensif mengenai karakteristik yuridis Keputusan Presiden (Keppres) ekstradisi dalam kaitannya dengan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keppres ekstradisi memiliki sumber kewenangan yang jelas dan khusus, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi, yang merupakan hukum publik administrasi negara di bidang kerja sama internasional dan penegakan hukum.

Sumber kewenangan ini secara umum berbeda dengan surat perintah penyidikan, penahanan, atau penuntutan yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), meskipun sama-sama berkaitan dengan tindak pidana. Dalam kasus Joko Samuel, proses ekstradisi dari Malaysia didasarkan pada UU Ekstradisi dan perjanjian bilateral, bukan pada KUHAP, yang menunjukkan bahwa Keppres ini merupakan produk hukum administrasi yang bersifat khusus (*lex specialis*).<sup>9</sup> Keppres ini tidak dapat disamakan dengan pengecualian dalam Pasal 2 huruf e UU PTUN mengenai KTUN yang dikeluarkan atas dasar putusan badan peradilan. Akan tetapi, Keppres ekstradisi memenuhi kriteria Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final, sehingga seharusnya dapat diuji keabsahannya oleh PTUN

Oleh sebab itu, Keppres ekstradisi dikategorikan sebagai tindakan administrasi negara yang bersifat konkret, individual, dan final yang bertujuan mengakhiri proses di tingkat eksekutif. Keputusan ini menimbulkan kerugian langsung pada hak kebebasan individu (seperti penyerahan ke negara peminta), sehingga pengujian legalitasnya di PTUN adalah mekanisme perlindungan hukum yang diperlukan

Batas kewenangan PTUN dalam menguji keabsahan Keputusan Pelaksanaan Ekstradisi merupakan ranah yang kompleks, berada pada persimpangan antara hukum administrasi tradisional (*rechtmatigheid*) dan hukum administrasi modern (*beleid/diskresi* dan AUPB), terutama pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

---

<sup>9</sup> HUMAIRAH, ALISHA HANA. "KERJA SAMA HANDING OVER MELALUI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA DENGAN KEPOLISIAN DIRAJA MALAYSIA TAHUN 2022–2023 SKRIPSI."

### a. Pengujian Aspek Prosedural (*Rechtmatigheid*)

PTUN memiliki yurisdiksi absolut dan tidak terbantahkan untuk menguji keputusan pelaksanaan ekstradisi dari segi legalitas formal (*rechtmatigheid*) atau aspek prosedural. Pengujian ini berlandaskan pada prinsip supremasi hukum dan Asas Legalitas, yang mencakup:

1. **Kewenangan (*Competence*):** Menguji apakah keputusan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang secara atributif atau delegatif, sesuai dengan UU Ekstradisi dan peraturan terkait.<sup>10</sup>
2. **Prosedur (*Procedure*):** Menguji apakah tahapan dan tata cara penerbitan keputusan telah sesuai dengan prosedur hukum yang diwajibkan, misalnya, apakah hak-hak terperkara dalam proses administrasi (seperti hak didengar atau notifikasi) telah dipenuhi.<sup>11</sup>
3. **Materi (*Materiële Wetmatigheid*):** Menguji apakah substansi keputusan secara formal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### b. Batasan pada Aspek Kebijakan (*Beleid*) yang *Non-Justiciable*

Secara tradisional, ranah kebijakan (*beleid*) atau pertimbangan **diskresi** murni yang digunakan oleh pejabat dalam konteks politik dan hubungan luar negeri (seperti pertimbangan resiprokal dalam ekstradisi) berada di luar jangkauan pengujian PTUN (bersifat *non-justiciable*).<sup>12</sup> Batasan ini didasarkan pada anggapan bahwa hakim tidak berwenang menggantikan posisi pemerintah dalam membuat keputusan yang bersifat politis atau strategis (*doelmatigheid*). Namun, batasan ini tidak lagi mutlak. Perluasan kompetensi PTUN, terutama melalui UU AP, memungkinkan pengujian atas diskresi/kebijakan sejauh keputusan tersebut berpotensi melanggar hukum dan merugikan warga negara.<sup>13</sup>

### c. Perluasan Kewenangan Melalui Pengujian AUPB

Inilah titik krusial yurisdiksi PTUN dalam menguji keputusan ekstradisi yang bersifat kebijakan. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) berfungsi sebagai batu uji materiil substantif terhadap aspek *beleid* dari keputusan administrasi. AUPB memberikan landasan hukum bagi hakim PTUN untuk membatalkan KTUN yang meskipun secara formal prosedural sah (*rechtmatig*), tetapi secara substansi bertentangan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang layak.<sup>14</sup>

Dalam konteks ekstradisi yang mengandung unsur diskresi pemerintahan yang kuat, AUPB berperan sebagai instrumen penting yang memungkinkan PTUN melakukan pengawasan substantif tanpa terjebak dalam penilaian pertimbangan politik yang menjadi pusat eksekutif. Pengujian keputusan ekstradisi diwujudkan melalui dua mekanisme yaitu:

- 1) Pengujian Penyalahgunaan Wewenang: PTUN berwenang menilai apakah keputusan pelaksanaan ekstradisi mengandung unsur penyalahgunaan wewenang (Pasal 21 UU

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

<sup>11</sup> R. W. S. B. Santoso, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *IUSTUM: Jurnal Hukum*, Vol. 25, No. 2 (2018): 339-358.

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 129.

<sup>13</sup> Anastasya Millenia Tuela, Toar N. Palilingan, dan Frits M. Dapu, "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Penyalahgunaan Wewenang yang Dilakukan Pejabat Tata Usaha Negara," *Lex Privatum*, Vol. 11, No. 4 (2023).

<sup>14</sup> I Gede Eka Putra, "AAUPB Sebagai Dasar Pengujian Dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara," [e-journal/artikel PTUN Palembang], diakses dari [sumber resmi PTUN/Jurnal Hukum].

AP), yang merupakan manifestasi pelanggaran AUPB seperti Asas Larangan Bertindak Sewenang-wenang, Melampaui Wewenang, atau Mencampuradukkan Wewenang.<sup>15</sup>

- 2) Pengujian Substansi Diskresi: Jika Keputusan Ekstradisi adalah hasil diskresi (kebijakan), PTUN akan mengujinya berdasarkan AUPB (misalnya Asas Keadilan dan Kepastian Hukum) untuk memastikan diskresi tersebut tidak menimbulkan kerugian sewenang-wenang bagi individu yang bersangkutan dan dilakukan untuk tujuan yang sah, meskipun diskresi pada hakikatnya tidak dapat diuji dari segi *wetmatigheid* (hukum tertulis).<sup>16</sup>

Demikian, batas kewenangan PTUN dalam menguji keputusan ekstradisi adalah: **PTUN berwenang penuh menguji aspek legalitas formal (*rechtmatigheid*) dan aspek substansi kebijakan (*beleid*) sejauh kebijakan tersebut diduga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan/atau mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.** PTUN bertindak sebagai pengawas agar kewenangan pemerintah, meskipun bersifat diskresioner, tidak digunakan secara sewenang-wenang.

## KESIMPULAN

Berdasarkan telaah mendalam terhadap seluruh argumen dan analisis hukum dalam penelitian ini, dapat ditarik benang merah yang jelas: Keputusan Presiden (Keppres) yang diterbitkan sebagai puncak dari proses pelaksanaan perjanjian ekstradisi sesungguhnya adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) murni. Keppres ini memiliki karakter konkret, individual, dan final yang tak terbantahkan, serta secara langsung memunculkan konsekuensi hukum yang sangat vital bagi hak-hak subjek yang diekstradisi. Dengan demikian, secara fundamental, Keppres ini layak dan wajib menjadi objek pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Penting untuk digarisbawahi, keputusan ekstradisi walaupun berkaitan dengan perkara pidana dan hubungan luar negeri adalah tindakan administratif yang didasarkan pada Undang-Undang Ekstradisi (hukum administrasi), bukan produk yudisial pidana (hukum acara pidana), sehingga tidak termasuk dalam pengecualian kompetensi absolut PTUN yang diatur oleh undang-undang. Keppres ini dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi yang merupakan hukum administrasi khusus, bukan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, sehingga tidak termasuk dalam pengecualian yang diatur dalam Pasal 2 huruf d UU PTUN.

Namun demikian, pengujian yudisial oleh PTUN terhadap Keppres ekstradisi bukan tanpa batas. PTUN diberi mandat untuk menguji sepenuhnya aspek legalitas formal (*rechtmatigheid*) keputusan, mencakup apakah pejabat yang menerbitkan memiliki kewenangan yang sah dan apakah seluruh prosedur formal telah ditaati dengan benar. Sebaliknya, aspek kebijakan murni (*pure beleid*) yang bersentuhan dengan pertimbangan strategis atau politis antarnegara (*high policy*) harus dihormati sebagai kewenangan diskresioner pemerintah, yang berada di luar jangkauan mutlak pengujian hakim (*non-justiciable*). Garis batas ini adalah wujud penghormatan terhadap asas pemisahan kekuasaan.

Di titik inilah yurisdiksi PTUN menemukan relevansinya yang paling substansial, yaitu melalui pengujian terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang diperkuat oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Melalui AUPB, PTUN tetap memiliki kekuatan untuk membatalkan Keppres yang secara formal terlihat sah, tetapi secara substansial melanggar prinsip kepatutan, keadilan, dan kepastian hukum. Secara khusus, PTUN berhak menguji apakah keputusan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), atau melanggar AUPB lainnya. Pada akhirnya, kompetensi PTUN

---

<sup>15</sup> Pasal 21 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

<sup>16</sup> Putusan PTUN yang menggunakan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN jo. UU AP sebagai dasar pembatalan keputusan karena bertentangan dengan AUPB

dalam menguji Keppres ekstradisi adalah kunci untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah, meskipun bersifat diskresioner dalam rangka penegakan hukum global, tetap berada dalam koridor hukum dan tidak mencederai perlindungan hak-hak dasar warga negara.

Selain itu, melalui penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang diperkuat oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, PTUN juga berwenang melakukan pengujian terbatas terhadap aspek kebijakan (*beleid*), khususnya untuk mengidentifikasi adanya penyalahgunaan wewenang dan memastikan bahwa diskresi yang dilakukan tidak menimbulkan kerugian yang sewenang-wenang bagi individu. Dengan demikian, PTUN berperan sebagai pengawas yang menjamin bahwa kewenangan pemerintah dalam melaksanakan ekstradisi tetap berada dalam koridor hukum, sejalan dengan prinsip negara hukum yang menjamin perlindungan hak-hak warga negara tanpa mengabaikan kepentingan penegakan hukum melalui kerja sama internasional.

## REFERENSI

- Amus, M. K., Kotijah, S., & Paselle, E. (2024). Analisis putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda dalam sengketa pertanahan ditinjau dari unsur KTUN (Studi kasus putusan nomor: 27/G/2020/PTUN.SMD). *Al Wasath: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1), 41–54.
- DOODOH, E. J. E. (2023). Ekstradisi terhadap kejahatan narkoba dan psikotropika menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang pemberantasan peredaran gelap narkoba dan psikotropika. *Lex Privatum*, 11(2).
- Humairah, A. H. (2023). Kerja sama handing over melalui Kepolisian Republik Indonesia dengan Kepolisian Diraja Malaysia tahun 2022–2023 [Skripsi].
- Karna, I. B. A. P., Dewi, A. A. S. L., & Dinar, I. G. A. G. P. (2024). Peranan perjanjian ekstradisi dalam tindak kejahatan korupsi di Indonesia. *Jurnal Analogi Hukum*, 6(2), 203–209.
- Mahanani, A. E. E. (2021). Pemetaan normatif logika pengecualian keputusan tata usaha negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. *Widya Pranata Hukum: Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum*, 3(1), 76–89.
- Maria Farida Indrati, S. (2007). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi dan materi muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mufarid, K. S., Afhami, S., & Romlan, R. (2024). Implementasi perjanjian ekstradisi dalam menanggulangi kejahatan tindak pidana korupsi di Indonesia. *Justicia Journal*, 13(1), 62–80.
- Pasal 21 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).
- Putusan PTUN yang menggunakan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN jo. UU AP sebagai dasar pembatalan keputusan karena bertentangan dengan AUPB.
- R. W. S. B. Santoso. (2018). Perluasan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *IUSTUM: Jurnal Hukum*, 25(2), 339–358.
- Setyawan, V. (2025). Potensi dan ancaman cryptocurrency dalam tindak pidana pencucian uang: Kajian hukum pidana ekonomi. *Supremasi: Jurnal Hukum*, 8(1), 67–82.
- Sukmawan, Y. A., & Damayanti, D. (2025). Metode penelitian hukum normatif dan empiris sebagai strategi penguatan perspektif kajian ilmu hukum.
- Suyanto, S. H. (2023). *Metode penelitian hukum: Pengantar penelitian normatif, empiris dan gabungan*. Unigres Press.
- Tuela, A. M., Palilingan, T. N., & Dapu, F. M. (2023). Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat Tata Usaha Negara. *Lex Privatum*, 11(4).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.  
Putra, I. G. E. (n.d.). AAUPB sebagai dasar pengujian dan alasan menggugat keputusan Tata Usaha Negara. [E-journal/artikel PTUN Palembang].