ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

INDAH PERMATA SARI
B021191055

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

Optimized using
trial version
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Diajukan Sebagai Salahsatu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh:

INDAH PERMATA SARI

B021 191 055

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUMUNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

Optimized using
trial version
www.balesio.com

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Disusun dan diajukan oleh :

INDAH PERMATA SARI
B021191055

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Selasa, tanggal 19 Juni 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua	Sekretaris
Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H.,M.H.	Fajlurrahman Jurdi, S.H.,M.H.
NIP. 19560607 198503 1 001	NIP. 19840713 201504 1 003

A.n. Dekan
Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790526 200812 2 002

Optimized using
trial version
www.balesio.com

PERSETUJUAN PEMBIMBING

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Disusun dan diajukan oleh:

INDAH PERMATA SARI

B021 191 055

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI

Pada Tanggal 19 Juni 2024

Menyetujui

Komisi Penasehat

Pembimbing Utama	Pembimbing Pendamping
Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.	Fahurrahman Jurdi , S.H.,M.H.
NIP. 19560607 198503 1 001	NIP. 19840713 201504 1 003

Optimized using
trial version
www.balesio.com

KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: https://lawfaculty.unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: INDAH PERMATA SARI
N I M	: B021191055
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Analisis Normatif Terhadap Objek Gugatan Peraturan Kebijakan Sebagai Kompetensi Absolut Peradiltan Tata Usaha Negara Berdasarkan SEMA Nomor 1 Tahun 2017

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2024

Dekan,

Prof. Dr. Hamzah Halim ,SH.,M.H.,M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

Optimized using
trial version
www.balesio.com

SURAT PERNYATAAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	: INDAH PERMATA SARI
Nomor Pokok	: B021191055
Program Studi	: S1 - HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Naskah Tugas Akhir	: Analisis Normatif Terhadap Objek Gugatan Peraturan Kebijakan Sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan SEMA Nomor 1 Tahun 2017

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa :

1. Naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk Uji Turnitin adalah naskah yang sama dengan naskah yang telah disetujui oleh Pembimbing/Promotor
2. Jika naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk di uji Turnitin berbeda dengan naskah yang disetujui oleh Pembimbing/Promotor, dan berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Turnitin dapat diduga dengan sengaja saya lakukan dengan maksud untuk memanipulasi dan mengakali aplikasi Turnitin, maka saya bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi untuk menunda proses uji turnitin Naskah Tugas Akhir saya selama jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapapun.

Makassar,08 Mei 2024

Yang membuat Pernyataan,

INDAH PERMATA SARI

Optimized using
trial version
www.balesio.com

#generated_by_law_information_system_fh-uh in 2024-05-08 21:54:32

KATA PENGANTAR

Bismillahirahmanirrohim…

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **"[ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA]"**. Sebagai salah satu syarat untuk merai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis tak lupa mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan mendukung selama proses penyusunan skripsi ini.

Ayahanda Tercinta H. Rudy Rahmat dan Ibunda Tercinta Hj. Rabiah Ajis atas segala kasih sayang doa dan dukungan yang tiada henti, sehingga penulis dapat sampai di titik ini begitupula **Saudara Kandung saya Muh.Yusuf Ubay** terimakasih atas dukungan yang selalu di berikan pada penulis hingga saat ini. Semoga juga selalu di berikan kebahagiaan dan kesuksesan dalam hidup.

Pada kesempatan kali ini pula penulis banyak mengucapkan terimakasih kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jomoa M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H., M.AP., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Bapak Prof. Anshori Ilyas, S.H.,M.H., selaku Pembimbing Utama, yang telah meluangkan waktunya dalam memberikan saran, arahan, dan bimbingannya kepada penulis dalam pembuatan skripsi ini sampai selesai.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

4. Bapak Fajlurrahman Jurdi, S.H.,M.H., selaku Pembimbing Pendamping yang telah banyak meluangkan waktu dan memberikan saran, arahan, dan bimbangan kepada penulis dalam pembuatan skripsi ini sampai selesai.
5. Bapak Zulfan Hakim,S.H.,M.H, selaku Penilai Utama, Ibu Ariani Arifin,S.H.,M.H., selaku Penilai Pendamping yang telah memberikan kritik dan saran dalam penyusunan skripsi ini.
6. Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya para dosen dan staf pengajar, atas ilmu pengetahuan dan dedikasinya dalam membimbing penulis selama masa perkuliahan.
7. Terima Kasih kepada saudara-saudara se-angkatan ADAGIUM 2019 teman seperjuangan PRODI HAN dan teman-teman pengurus FORMAHAN FH-UH.
8. Terima Kasih kepada sahabat KKNT UNHAS SMART VILLAGE BARRU Gel.108.
9. Della Nirmayanti & Yusrifaldy selaku adik sepupu penulis terima kasih atas doa, dukungan, dan semangatnya untuk penulis.
10. Bripda Muh. Hamza Haq, sebagai partner terbaik saya terima kasih sudah menjadi pendamping dalam segala hal yang selalu memberikan dukungan, semangat, perhatian dan motivasi bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi.
11. Sahabat terbaik Penulis Alvina Damayanti,S.H., Muhammad Ihsan, S.H., Zulkifli R, S.H., Fijryani, Fitrahalawiah, Anastasya Rahmadani,S.Kes.,Milda Arifin. Terima kasih banyak atas dukungan, semangat, dan kebersamaannya selama masa perkuliahan dan penyelesaian skripsi ini. Kehadiran kalian selalu menjadi penyemangat penulis, membantu melewati masa-masa sulit dan memberikan warna dalam perjalanan studiku.

menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh tu, penulis dengan penuh kerendahan hati menerima kritik dan

Optimized using
trial version
www.balesio.com

saran yang membangun demi perbaikan skripsi ini di masa depan.

Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan sumbangsih pemikiran untuk pihak pembaca dan peneliti selanjutnya,
Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 19 Juni 2024

Penulis

Optimized using
trial version
www.balesio.com

ABSTRAK

INDAH PERMATA SARI (B021191055) "Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Kebijakan Sebagai Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara" . Dibawah bimbingan Prof. Anshori Ilyas,S.H.,M.H, selaku Pembimbing Utama dan Bapak Fajlurrahman Jurdi,S.H.,M.H, selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bahwa kedudukan hukum peraturan kebijakan sebagai objek gugatan di peradilan tata usaha negara dan untuk mengetahui bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer (Peraturan Perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku,jurnal, dan karya ilmiah), bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Analisis bahan hukum menggunakan bahan Teknik interpretasi berupa penafsiran hukum yang akan mempertajam analisis yang disajikan secara deskriptif atau gambaran yang dapat dipahami secara jelas.

Hasil penelitian menunjukkan; (1) bahwa kedudukan peraturan kebijakan sebagai objek sengketa PTUN tidak memenuhi syarat sebagai KTUN yang bersifat final, individual, dan kongkrit sebagaimana ketentuan secara kontekstual yang terdapat dalam UU PTUN. (2) pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT terkait objek gugatan Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1517 tahun 2021 tentang Upah Minumum Provinsi tahun 2022 tanggal 16 Desember 2021, bahwa hakim menerima gugatan tersebut sebagai objek gugatan karena menimbang bahwa unsur individual sebagai salah satu unsur KTUN tidak hanya terbatas pada nama orang saja, tetapi bisa juga termasuk nama Lembaga,badan, atau organisasi tersebut disebutkan dalam KTUN, karena dalam Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1517 tahun 2021 tentang Upah Minimum Provinsi tahun 2022 tanggal 16 Desember 2021 telah disebutkan secara jelas siapa yang menjadi subjek keputusan tersebut (anggota KADIN,APINDO, serikat pekerja/serikat buruh wilayah provinsi DKI Jakarta), maka keputusan tersebut termasuk sebagai KTUN yang dapat diadili di PTUN Jakarta.

Kata Kunci : Peraturan Kebijakan, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pertimbangan Hukum, Perkara Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT

Optimized using
trial version
www.balesio.com

ABSTRACT

INDAH PERMATA SARI (B021191055) '' JURIDICAL ANALYSIS OF POLICY REGULATIONS AS OBJECT OF LAWSUIT IN STATE ADMINISTRATIVE COURTS '' Under the guidance of Mr. Anshori Ilyas, as the Main Advisor and Mr. Fajlurrahman Jurdi, as the Assisting Advisor.

This research aims to determine the legal standing of regulations and policies as objects of dispute in administrative courts and to examine the legal considerations of judges in Case No. 11/G/2022/PTUN.JKT related to the object of the Governor of the Special Capital Region of Jakarta's Decision No. 1517 of 2021 concerning the Provincial Minimum Wage for 2022.

The research method used is normative legal research, with a statutory approach and a conceptual approach. The legal sources used are primary legal materials (Regulations), secondary legal materials (books, journals, and scientific works), and tertiary legal materials such as legal dictionaries. The analysis of legal materials uses interpretation techniques in the form of legal interpretation which will sharpen the analysis presented descriptively or in a picture that can be understood clearly.

The results of the study show that: (1) the legal standing of regulations and policies as objects of dispute in administrative courts does not meet the requirements of a final, individual, and concrete administrative decision as stipulated in the contextual provisions contained in the Administrative Court Law. (2) the legal considerations of the judges in Case No. 11/G/2022/PTUN.JKT related to the object of the Governor of the Special Capital Region of Jakarta's Decision No. 1517 of 2021 concerning the Provincial Minimum Wage for 2022 dated December 16, 2021, that the judges accept the lawsuit as the object of the lawsuit because they consider that the individual element as one of the elements of an administrative decision is not limited to the name of the person only, but can also include the name of the Institution, agency, or organization mentioned in the administrative decision, because in the Governor of the Special Capital Region of Jakarta's Decision No. 1517 of 2021 concerning the Provincial Minimum Wage for 2022 dated December 16, 2021, it has been clearly stated who the subject of the decision is (members of KADIN, APINDO, labor unions/labor unions in the DKI Jakarta provincial region), then the decision is included as an administrative decision that can be tried in the Jakarta Administrative Court.

Keywords: Regulations and policies, Administrative courts, Legal rations.

Optimized using trial version www.balesio.com

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL ..... **ii**

PENGESAHAN SKRIPSI ..... **iii**

PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... **iv**

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI ..... **v**

PERNYATAAN KEASLIAN ..... **vi**

KATA PENGANTAR ..... **vii**

ABSTRAK ..... **x**

DAFTAR ISI ..... **ii**

DAFTAR TABEL ..... **v**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 13

C. Tujuan Penelitian 13

D. Kegunaan Penelitian 13

E. Keaslian Penelitian 14

BAB II TINJAUAN PUSTAKA **23**

A. Instrumen Hukum Pemerintahan 23

B. Keputusan Tata Usaha Negara 28

C. Peradilan Tata Usaha Negara 32

D. Sengketa Tata Usaha Negara 33

Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara 35

Optimized using
trial version
www.balesio.com

1. Keputusan Tata Usaha Negara Bersifat Fiktif Negatif 36
2. Keputusan Tata Usaha Negara Bersifat Fiktif Positif..... 38
F. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara 42
1. Kompetensi Absolut 42
2. Kompetensi Relatif 44
G. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) 45
H. Penerapan Hukum..... 48
I. Peraturan Kebijakan 51
1. Definisi Peraturan Kebijakan..... 51
2. Jenis Peraturan kebijakan..... 53
3. Prinsip Peraturan Kebijakan 56
J. Kerangka Pikir..... 61
K. Definisi Operasional 65
BAB III METODE PENELITIAN..... 67
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian 67
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum 68
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum 69
D. Analisis Bahan Hukum 70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... 71
A. Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara……71
B. Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan No. 11/G/2022/PTUN.JKT……..97

Optimized using
trial version
www.balesio.com

BAB V PENUTUP 107

A. Kesimpulan 107

B. Saran..... 108

DAFTAR PUSTAKA..... 110

Optimized using
trial version
www.balesio.com

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1: Matriks Keaslian Penelitian 15

Tabel 3.1: Tabel Pendekatan Penelitian 62

Optimized using
trial version
www.balesio.com

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Penjabaran mengenai kekuasaan kehakiman dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan dan salah satu diantaranya ialah Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK).[1]Pasal 1 Angka 1 UUKK menegaskan bahwa:

> "Kekuasaan Kehakiman adalah Kekuasan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranyan Negara Hukum Indonesia."[2]

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam Lingkungan:

a. Peradilan Umum

b. Peradilan Agama

c. Peradilan Militer

d. Peradilan Tata Usaha Negara[3]

Kompetensi lingkungan badan peradilan diatur dalam Pasal 25

---

rno Aburaera, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia,* Makassar: Arus Timur,

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Kekuasaan Kehakiman, hlm. 2.

rno Aburaera, *Op.Cit,* hlm. 2

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa :

1) Peradilan umum adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pidana dan perdata.[4]
2) Peradilan agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam.[5]
3) Peradilan militer adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara tindak pidana militer[6]
4) Peradilan TUN adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN.[7]

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara memiliki tugas pokok yaitu menerima, memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Untuk lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sub sistem dari sistem peradilan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang RI Nomor 51 tahun 2009 tentang

---

ıl 25 ayat 2 Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan
n
Pasal 25 ayat 3
Pasal 25 ayat 4
Pasal 25 ayat 5

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara.[8] Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Dalam UU Peratun obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara (Keputusan TUN) ialah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata,[9] dan keputusan TUN yang fiktif negatif sebagai mana dimaksud Pasal 3 UU Peratun.[10]

Terhadap Sengketa Tata Peradilan Tata Usaha Negara dapat kita

---

l 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas ndang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

l 1 angka 9 Undang-Undang RI No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua ıng Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

al 3 Undang-Undang RI No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas ndang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Optimized using
trial version
www.balesio.com

jumpai bahwa yang menjadi objek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur sebagai berikut.

> ”Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final,yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”[11].

Jika mencermati uraian di atas, maka tentu saja yang menjadi sengketa tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara *(beschikking)*. Dari ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1986 ini terlihat bahwa kompetensi PTUN sangat sempit, hanya berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya.

Namun, pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), diatur dalam Pasal 87 mengenai perluasan definisi KTUN, yakni KTUN harus dimaknai sebagai berikut :

a) Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
b) KTUN di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;

Optimized using
trial version
www.balesio.com

ıl 1 Ayat 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

c) Berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan AUPB,

d) Bersifat final dalam arti luas,

e) KTUN yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau

f) KTUN yang berlaku bagi warga masyarakat. Dengan demikian, kompetensi absolut PTUN untuk mengadili KTUN juga menjadi luas.

Akan tetapi, dalam perkembangan hukum administrasi negara nampak terjadi perubahan secara mendasar sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMA No. 1 Tahun 2017) pada prinsipnya mengatur bahwa:

Dalam hal sengketa Tata Usaha Negara menyangkut Upah Minimum Regional (UMR) perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Objek gugatan dalam bentuk surat keputusan gubernur/bupati/walikota biasanya adalah berupa *beschikking* atau keputusan pejabat pemerintah atau peraturan kebijakan *(bleidsregels/pseudo wetgeving)*, adalah menjadi kewenangan absolut PERATUN

Sebagai contoh kasus dengan objek sengketanya adalah peraturan kebijakan antara lain:

Optimized using
trial version
www.balesio.com

a) Dewan Pimpinan Provinsi Asosiasi Pengusaha Indonesia Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DPP APINDO DKI Jakarta) mengajukan gugatan terhadap Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1517 Tahun 2021 tentang Upah Minimun Regional (UMR) Provinsi Tahun 2022 tanggal 16 Desember 2021, dengan nomor register 11/G/2022/PTUN.JKT.

Satu hal yang menarik dalam gugatan tersebut adalah objek gugatan yang diajukan yaitu Keputusan Gubernur DKI Jakarta tentang upah minimum regional atau UMR. Sementara itu, keputusan Gubernur tersebut pada prinsipnya tidak memenuhi sebagai keputusan yang bersifat individual dan kongkrit. Namun, pada pengajuan gugatan tersebut majelis hakim dalam pertimbangannya menerima gugatan tersebut karena berpendapat bahwa hal itu memenuhi unsur individual dan tidak termasuk pengaturan yang bersifat umum, sehingga menjadi kewenangan *absolute* PTUN Jakarta untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya.[12]

Selain itu, majelis hakim dalam pertimbangannya juga menimbang terkait Rumusan Hukum kamar TUN dari Surat edaran mahkamah agung SEMA Nomor 1 Tahun 2017 pada angka 2 huruf a, yang memberikan *guidance* bagi jajaran PTUN bahwa *Dalam hal sengeketa TUN menyangkut UMR, perlu diperhatikan hal-hal berikut objek gugatan dalam bentuk surat*

Optimized using
trial version
www.balesio.com

san Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT

keputusan gubernur/bupati/walikota biasanya adalah berupa beschikking atau keputusan pejabat pemerintah atau peraturan kebijakan (bleidsregels/pseudo wetgeving), adalah menjadi kewenangan absolut PERATUN[13]

b) Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) akhirnya resmi mengajukan gugatan atas edaran Menaker itu ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, Kamis,14 Mei 2020. Pengaduan tersebut teregister dalam Kepaniteraan PTUN Nomor : 107/G/2020/PTUN JKT[14] . (tidak ditemukan file putusannya)

Berdasarkan beberapa contoh kasus di atas, jika ditinjau dari sudut pandang UU PTUN terkait kompetensi absolut PTUN yang kemudian dikaitkan dengan Rumusan Hukum kamar TUN dari SEMA Nomor 1 Tahun 2017 pada angka 2 huruf a, jelas bahwa ada suatu permasalahan hukum terkait dengan kompetensi absolute dari PTUN dalam memeriksa dan menyelesaikan sengketa TUN yang objeknya Peraturan Kebijakan, dimana pada prinsipnya peraturan kebijakan adalah suatu keputusan yang bersifat umum karena mengatur terkait orang banyak.

Hal di atas, juga dipertegas oleh Jimly Asshidqie yang menyatakan bahwa bentuk peraturan kebijakan ini memang dapat juga disebut

---

san Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT
eriksa https://nasional.sindonews.com/read/29128/13/surat-menaker-soal-thr-ugat-ke-ptun-1589457912, dikutip pada hari, Kamis, 25 Mei 2023, Pukul 17.05

Optimized using trial version www.balesio.com

peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek "*doelmatigheid*" dalam rangka prinsip "*freies ermessen*" atau "*beoordelingsvrijheid*", yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Bentuk peraturan seperti ini biasa disebut sebagai "*policy rules*" atau "b*eleidsregel*" yang merupakan bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa. Misalnya, Instruksi Presiden, surat-surat edaran yang berisi kebijakan tertentu, rancangan-rancangan program, kerangka acuan proyek, "*action plan*" yang tertulis, dan sebagainya adalah contoh-contoh mengenai apa yang disebut sebagai "*policy rules*" yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

Dalam prakteknya, tidak ada suatu format baku yang digunakan dalam pembentukan legislasi semu, pada umumnya format dan nomenklatur yang dipakai untuk legislasi semu berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan, sebagai contoh legislasi semu diberi format atau bentuk misalnya,1) Surat Edaran (SE); 2) Petunjuk Pelaksana; 3) Petunjuk Operasional atau Petunjuk Teknis; 4) Instruksi; 5) Pengumuman, dll.[15]

Pengaturan tentang UMR bukanlah keputusan melainkan peraturan peningkatan yang objek sengketanya tidak dapat diadili di pengadilan Tata

---

Asshidqie dalam M Lutfi Chakim dikutip dari /.lutfichakim.com/2016/07/pseudowetgeving.html, pada hari Rabu, 24 Mei 2023, 59 Wita

Optimized using trial version www.balesio.com

Usaha Negara, karena visi misinya objek yang bisa diadili di pengadilan Tata usaha negara adalah surat keputusan yang merupakan keputusan tertulis atau tindakan faktual pemerintah yang menimbulkan perbuatan hukum.

Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebankan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*) kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.[16]

Secara formil yuridis peraturan kebijakan tidak dapat digolongkan sebagai suatu KTUN karena tidak memenuhi syarat atau unsur-unsur dari KTUN yang mengharuskan KTUN bersifat individual dan konkret sedangkan peraturan kebijakan ditujukan untuk umum. Peraturan kebijaksanaan juga tidak dapat di golongkan sebagai peraturan Perundangan-undangan karena peraturan kebijaksaan dibuat oleh lembaga yang tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga muncul pertanyaan ketika peraturan kebijakan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maka kemanakah pencari keadilan dapat menguji atau menggugat

---

ma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas merintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, hlm. 101

Optimized using
trial version
www.balesio.com

peraturan kebijakan tersebut.[17]

Jika kita mengacu pada definisi dari Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun ini, ada pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal UU No. 5 Tahun 1986 dan UU No. 9 Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan dan pembagian jenis KTUN dalam UU 5/1986 tersebut tidak lain karena luasnya definisi KTUN sebelum lahirnya UU AP tahun 2014, dalam UU PTUN tersebut yang dimaksud suatu Keputusan dari sutau pejabat tata usaha negara memang ada yang bersifat menetapkan (*beschikking)*, mengatur (*regeling)* dan merupakan putusan pengadilan (*vonnis*) sehingga perlu menjabarkan keputusan mana yang menjadi objek sengketa di PTUN yang merupakan kompetensi absolut bagi PTUN itu sendiri yaitu Keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking).* Berdasarkan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut UU ini :

a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

ıing Anggraita, 2021, *Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan (Beleidsregel)*, Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 7 Nomor 1,Universitas n Ganesha Singaraja, hlm. 468

b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan.
d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab UndangUndang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum

Selain itu, jika merujuk pada kompetensi absolut PTUN yang ada pada Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986 jo Pasal 1 angka 9 Undang-Undang RI No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka dapat digambarkan bahwa pada dasarnya ketentuan dalam SEMA No. 1 Tahun 2017, yang memberikan legitimasi bahwa Peraturan Kebijakan *(bleidsregels)* merupakan kewenangan/kompetensi absolut PTUN ngan dengan norma yang ada dalam Pasal 1 angka 3 jo Pasal 1 UU PTUN. Sehingga dengan demikian jika peraturan kebijakan

Optimized using
trial version
www.balesio.com

menjadi kompetensi absolut PTUN sebagaimana ketentuan dalam SEMA No. 1 Tahun 2017, maka hal tersebut bertentangan dengan norma yang ada dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 3 jo Pasal 1 angka 9 UU PTUN.

Bertalian dengan hal di atas, jika peraturan kebijakan menjadi kompetensi absolut PTUN maka memungkinkan terjadinya potensi penyalahgunaan kekuasaan, yang mengakibatkan *overload* pada sistem peradilan dan memperpanjang waktu penyelesaian sengketa, kesulitan dalam penyelesaian sengketa karena keputusan yang diambil PTUN dapat bersifat final dan tidak dapat diubah, meskipun terdapat fakta baru yang muncul setelah putusan PTUN dan kemungkinan adanya konflik dengan kewenangan lain, seperti kewenangan eksekutif atau legislatif. Hal ini dapat menyebabkan ketidakharmonisan dalam sistem pemerintahan dan dapat mempersulit proses pengambilan keputusan.

Sehingga, selama ini hanya keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi kompetensi absolut PTUN. Sementara gugatan tentang peraturan kebijakan menjadi kewenangan di Mahkamah Agung. Oleh karena itu dengan perluasan kompetensi absolut PTUN ini tentu saja menimbulkan akibat hukum tersendiri baik secara formil ataupun materil, dan dalam prakteknya juga terdapat masalah-masalah baru yang timbul akibat ın itu. Oleh karena itu, melihat permasalahan ini penulis terarik elakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan adanya tumpang

Optimized using
trial version
www.balesio.com

tindih norma tersebut serta seperti apa dalam penerapannya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan judul diatas, rumusan masalah yang hendak diselesaikan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha?
2. Bagaimanakah Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Bagaimanakah Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha
2. Untuk mengetahui Bagaimanakah Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bacaan dan sumbangsih ilmu pengetahuan bagi pembaca sehingga dapat nambah wawasan dan pengetahuan tentang pengaturan terhadap npetensi absolut PTUN terkait dengan penetapan UMR, selain itu

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penulis berharap penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi khususnya mengenai peraturan kebijakan sebagai objek gugatan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan UU PTUN (UU No. 5 tahun 1986, UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009).

2. Secara Praktis

Dari hasil penelitian ini, penulis berharap agar dapat dijadikan sebagai pedoman dan bahan untuk menganalisis kompetensi absolut PTUN terkait dengan penetapan UMR yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN, serta Penerapan Hukum SEMA. No. 1 Tahun 2017 di Peradilan Tata Usaha Negara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan studi kepustakaan yang telah dilakukan penulis terhadap penelitian yang membahas objek serupa yaitu tentang Peradilan Tata Usaha Negara, belum terdapat penelitian yang membahas secara spesifik tentang Analisis Yuridis Peraturan Kebijakan Sebagai Objek Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara namun ada beberapa penelitian yang bersinggungan dengan penelitian ini namun hanya membahas terkait Pemberhentian aparat desa oleh kepala desa yang mana berbeda dengan penelitian yang penulis akan lakukan. Penelitian tersebut diantaranya:

1. Rizman Hadiwijaya, 2020, Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menangani Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Program Studi Hukum Administrasi Negara. Pada

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penelitian tersebut membahas terkait proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada dan untuk mengkaji perluasan kompetensi absolut (kewenangan mengadili) Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Adapun rumusan masalah yang diselesaikan dalam penelitian tersebut adalah Bagaimana bentuk pengaturan penyelesaian sengketa hasil pilkada, dan bagaimana bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pilkada. Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT. Sehingga perbedaan anatara keduanya adalah terletak pada permasalahan yang akan dibahas.

2. Rini Alfiani Syamrah, 2017, Pelaksanaan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (Ptun) Makassar Mengenai Penyelesaian Sengketa Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam, Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar. Pada penelitian tersebut, masalah yang dibahas adalah mengenai pelaksanaan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar dalam penyelesaian sengketa tanah dalam perspektif hukum Islam dengan pokok masalah

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penelitian ialah untuk mengetahui sejauh mana kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tanah dan untuk mengetahui kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tanah dalam perspektif hukum Islam (apakah telah sesuai dengan hukum Islam atau belum sesuai dengan hukum Islam atau syariat). Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT.

3. Lita Agusetiani Baety, 2017, Dampak Hukum Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pada penelitian tersebut pokok masalah yang dibahas adalah Perluasan kompetensi PTUN, khususnya kompetensi absolut mengalami perluasan pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan mengkaji perluasan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penyelesaian sengketa Penyalahgunaan wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 beserta dampak hukumnya. Adapun penelitian ini pokok masalah yang akan diselesaikan adalah terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT.

Matriks keaslian penelitian

Nama Penulis	:	Rizman Hadiwijaya
Judul Tulisan	:	Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menangani Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah
Kategori	:	Skripsi
Tahun	:	2020
Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin

Uraian Penelitian Terdahulu	**Rencana Penelitian**
Isu dan permasalahan: Pada penelitian tersebut membahas terkait proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada dan untuk mengkaji perluasan kompetensi absolut (kewenangan mengadili) Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani gketa hasil Pemilihan Kepala erah (Pilkada). Adapun rumusan salah yang diselesaiakn dalam	**Isu dan permasalahan:** Adapun penelitian ini pokok masalah yang akan diselesaikan adalah terkait bagaimana Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penelitian tersebut adalah Bagaimana bentuk pengaturan penyelesaian sengketa hasil pilkada, dan bagaimana bentuk perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa hasil Pilkada	Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT. Sehingga perbedaan anatara keduanya adalah terletak pada permasalahan yang akan dibahas.
Metode penelitian: Penelitian hukum Normatif	**Metode penelitian** : Penelitian hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan: Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada di Indonesia diatur dalam bentuk peraturan perundangundangan dan berbagai peraturan pelaksananya. Pengaturan tersebut sering berubah-ubah mengikuti ritme politik hukum lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Disamping itu, status rezim hukum Pemilu juga mempengaruhi pengaturan penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Terbaru, melalui Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, sengketa hasil Pilkada ditangani oleh Badan Peradilan Khusus. Akan tetapi tidak dijelaskan bagaimana bentuk dan hukum acara badan tersebut. alan dengan hal tersebut, adilan Tata Usaha Negara secara um dapat diberi kewenangan	

Optimized using
trial version
www.balesio.com

untuk menangani sengketa hasil Pilkada. Sebab, keputusan KPUD tentang hasil Pilkada tidak lagi termasuk sebagai keputusan yang dikecualikan sebagai keputusan TUN Pasca MK menganulir Pilkada sebagai rezim Pemilu melalui Putusan No.97/PUU-XI/2013. Disamping itu, Keputusan KPUD tentang hasil Pilkada memenuhi unsur sebagai Keputusan TUN sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yakni bersifat konkrit, indvidual, final dan menimbulkan akibat hukum.	

Nama Penulis	:	Rini Alfiani Syamrah
Judul Tulisan	:	Pelaksanaan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (Ptun) Makassar Mengenai Penyelesaian Sengketa Tanah Dalam Perspektif Hukum Islam
Kategori	:	Skripsi
Tahun	:	2017
Perguruan Tinggi	:	Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

Uraian Penelitian Terdahulu	**Rencana Penelitian**
Isu dan permasalahan: Pada penelitian tersebut, masalah yang dibahas adalah mengenai pelaksanaan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar dalam penyelesaian sengketa tanah dalam perspektif um Islam dengan pokok masalah elitian ialah untuk mengetahui auh mana kompetensi absolut adilan Tata Usaha Negara dalam	**Isu dan permasalahan:** Adapun penelitian ini pokok masalah yang akan diselesaikan adalah terkait bagaimana Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penyelesaian sengketa tanah dan untuk mengetahui kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tanah dalam perspektif hukum Islam (apakah telah sesuai dengan hukum Islam atau belum sesuai dengan hukum Islam atau syariat).	Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT
Metode penelitian: Penelitian hukum Empiris Yuridis	**Metode penelitian** : Penelitian hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan: Hasil penelitian ini ialah;kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tanah dalam hal terjadi cacat administratif dalam pengeluaran sertifikat atas tanah oleh BPN; dan kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa tanah telah sesuai dengan hukum Islam berdasarkan dalil maṣlahah mursalah, karena penyelesaian sengketa lebih efektif dan efisien dengan terdapatnya pembagian kerja berdasarkan kompetensi atau kemampuan hakim atau badan peradilan.	

Nama Penulis	:	Lita Agusetiani Baety
Judul Tulisan	:	Dampak Hukum Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014
egori	:	Skripsi
un	:	2017

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Perguruan Tinggi	:	Universitas Negeri Semarang

Uraian Penelitian Terdahulu	**Rencana Penelitian**
Isu dan permasalahan: Dampak Hukum Perluasan Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014	**Isu dan permasalahan:** Adapun penelitian ini pokok masalah yang akan diselesaikan adalah terkait bagaimana Sedangkan pada penelitian ini akan membahas terkait Kedudukan Hukum Peraturan Kebijakan sebagai terhadap Objek Gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara dan Bagaimana Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT
Metode penelitian: Penelitian hukum Doktrinal	**Metode penelitian** : Penelitian hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan: Hasil penelitian ini yaitu adanya perluasan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian sengketa Penyalahgunaan wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 berupa kewenangan mengadili ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dan dampak hukum dari perluasan tersebut adanya dua lembaga peradilan yang mengatur penyelesaian penyalahgunaan wewenang, adanya dualisme peraturan perundangundangan yang ıgatur penyalahgunaan venang yaitu Undang-Undang nor 30 Tahun 2014 dan Undang-	

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Undang Nomor 31 Tahun 1999, dampak negatif dari perluasan ini dapat dijadikan tempat berlindung pejabat pemerintahan, dan berdampak positif pejabat pemerintahan tidak dikriminalisasi.	

Optimized using
trial version
www.balesio.com

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Instrumen Hukum Pemerintahan

Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah membutuhkan instrumen sebagai penopang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Instrumen pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini yaitu instrumen yuridis, meliputi peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, dan instrumen hukum keperdataan.[18]

1. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan adalah hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya umum dan tugasnya adalah untuk mengatur hal-hal yang bersifat umum. Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:[19]

a. Bersifat umum dan komprehensif, yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
b. Bersifat universal, artinya peraturan perundang-undangan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya.

---

atul Huda, 2017, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 130

Optimized using
trial version
www.balesio.com

c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah hal yang lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

2. Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, keputusan tata usaha negara yang dalam bahasa Belanda dikenal dengan nama *beschikking* merupakan keputusan pemerintah untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama.[20]

Unsur-unsur dari keputusan tata usaha negara, yaitu:

a. Penetapan tertulis.
b. Dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara.
c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
d. Bersifat konkret, individual, dan final.
e. menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

3. Pengaturan Kebijakan

Keberadaan peraturan kebijakan tidak bisa terlepas dari adanya kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut

---

hlm. 141

Optimized using
trial version
www.balesio.com

dengan istilah *freies ermessen.* Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional peyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, oleh karena itu tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan.[21]

Peraturan kebijakan (*beleidsrege*l), lahir disebabkan peraturan perundangan yang hirarkinya lebih tinggi hanya membahas sesuatu yang sifatnya pokok, dengan demikian untuk melaksanakan peraturan tersebut diperlukan penjabaran lebih lanjut baik secara teknis ataupun administrative sehingga disinilah diperlukan ruang untuk peraturan kebijakan. Selain itu juga peraturan kebijakan (*beleidsrege*l) bisa juga mengisi kekosongan hukum pada situasi darurat agar sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Alasan yang membenarkan penggunaan dan penetapan Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) oleh pemerintah terletak pada ruang pertembingan (*beoordelingsruimte*) yang diberi pihak legislatif pada pejabat pemerintah dalam berinisiatif dalam menentukan perilaku hukum publik dengan sifat mengatur, menetapkan, ataupun bertindak secara positif dalam hal

---

hlm. 175

Optimized using
trial version
www.balesio.com

penyelesaian permasalahan dalam pelaksanakaan pemerintahan.[22]

4. Izin

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.[23]

Pemerintah menggunakan izin sebagaisalah satu sarana untuk mengendalikan tingkah laku warga negara, izin tersebut ialah suatu persetujuan atau suatu persetujuan dari pengusaha berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasaan dari suatu larangan[24].

Beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian izin:

a. Sjachran Basah Izin adalah sebagai perbutan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan

---

ar Aminuddin. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Bandung: Citra Aditya
232
hlm. 198
an Sutedi, 2015, *Hukum Perizinan*, Jakarta: Sinar Grafikas, hlm.15

Optimized using
trial version
www.balesio.com

prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan[25].

b. W.F Prins Izin merupakan persoalan bukan perbuatan yang berbahaya bagi umum, yang pada dasarnya harus dilarang, melainkan bermacam-macam usaha yang pada hakekatnya tidak berbahaya, tapi berhubung dengan satu dan lain sebab dianggap baik untuk diawasi oleh administrasi negara[26].

c. Van der Pot Izin merupakan keputusan yang memperkenankan dilakukan perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan[27].

d. Prayudi Atosoed Penetapan merupakan suatu dispensasi dari suatu larangan oleh Undang-Undang yang kemudian larangan yang diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan lainnya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan yang disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat administrasi yang bersangkutan

---

chran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum asi Negara*, Surabaya, Fakultas Hukum, UNAIR, hlm.3

Prins, R. Kosim Adisapoetra, 1983, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, radnya Paramita, hlm.73-74.

der Pot dalam Ultrecht, Moh. Saleh Djinjang, 1985, *Pengantar Hukum asi Negara Indonesia*, Cet VIII, Jakarta, Balai Buku Ichitiar, hlm.143

Optimized using trial version www.balesio.com

e. Ridwan HR Izin ialah suatu perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diterapkan nantinya pada peristiwa konkret sesuai dengan tata cara tertentu[28].

5. Instrumen Hukum Perdata

Kedudukan pemerintah dalam melakukan kegiatan sehari-hari terbagi menjadi dua, yaitu sebagai wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan pemerintahan. Sebagai wakil dari badan hukum, kedudukan hukum pemerintah tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata pada umumnya, yaitu diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, serta dapat melakukan tindakan hukum keperdataan.[29] Salah satu instrumen hukum keperdataan yang paling sering digunakan adalah perjanjian.

B. Keputusan Tata Usaha Negara

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya, kadang-kadang bertindak melebihi wewenang yang ada padanya, bahkan tidak jarang menyalahgunakan kekuasaan tersebut. Tindakan pemerintahan adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.[30] Hal tersebut dengan tindakan

---

Sri Pudyatmoko,"*Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Penanganan oleh Dinas Perizinan dan Tanggapan Masyarakat terhadapnya*", Jurnal Hukum a, Vol. 25 No. 4, Oktober 2007, hlm.4

hlm. 213

ıori Ilyas, dkk, 2021, *Kontrak Publik,* Jakarta: Prenada Media Kencana, hlm.9

Optimized using trial version www.balesio.com

administrasi pemerintah, masyarakat telah diberi ruang untuk menggugat setiap tindakan pemerintah melalui mekanisme yudisial, yakni Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang bernaung di bawah payung Mahkamah Agung.

Peradilan Tata Usaha Negara lahir melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk memeriksa setiap sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 Angka 9 UndangUndang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata"

Apabila suatu keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara telah memenuhi secara kumulatif ketentuan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, maka seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Negara dapat mengajukan upaya administratif, yang terdiri dari an dan banding administratif atau gugatan di Pengadilan Tata

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Usaha Negara. Pengajuan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan langsung oleh orang atau badan hukum perdata yang bersangkutan atau dapat diwakili oleh kuasa hukum yang berprofesi sebagai advokat.

Selain Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tersebut, terdapat juga objek yang dapat disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif artinya tidak berwujud atau abstrak, yang artinya tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi apabila badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan Surat Keputusan yang dimohonkan kepadanya oleh Penggugat, sedang hal itu menjadi kewajibannya maka hal tersebut dianggap sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, diuraikan tentang pengertian-pengertian yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai berikut:[31]

1) **Tata Usaha Negara** adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

ıran Basah, 1989, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan ɜsi* (HAPLA), Jakarta: Rajawali Press. Dalam buku Zairin Harahap, 2008, *Hukum adilan tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 61.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

2) **Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara** adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3) **Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)** adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
4) **Sengketa Tata Usaha Negara** adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5) **Gugatan Tata Usaha Negara** adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan.
6) **Tergugat** adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata

Optimized using
trial version
www.balesio.com

7) **Penggugat** sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah Setiap Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

C. Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan atau *rechtspraak* (Belanda) atau *judiciary* (Inggris) adalah segala hal yang memiliki hubungan dengan tugas dan tanggungjawab negara dalam menegakkan hukum dan keadilan.[32] Dengan demikian, peradilan merupakan suatu lembaga yang bersifat netral terhadap suatu peristiwa hukum konkrit yang kemudian diperiksa dan dimasukkan peristiwa konkrit tersebut ke dalam suatu norma hukum yang abstrak dan menuangkannya dalam putusan.[33]

Selanjutnya, dalam sistem peradilan di Indonesia Mahkamah Agung menanungi 4 jenis lembaga peradilan, yaitu sebagai berikut:

a. Peradilan Umum;
b. Peradilan Agama;
c. Peradilan Militer;
d. Peradilan Tata Usaha Negara.

---

[32] Marbun, 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara,* Yogyakarta: Liberty, hlm.21

Optimized using trial version www.balesio.com

Oleh karena itu, peradilan tata usaha negara merupakan lingkungan peradilan yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. PTUN sebagai lembaga pengadilan tingkat pertama memiliki tugas dan fungsi memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.[34]

Fungsi peradilan tata usaha negara:[35]

a. Melaksanakan proses pembinaan bagi pejabat struktural dan fungsional serta pegawai lainnya, baik berupa pembinaan administrasi, teknis, yustisial, maupun pembinaan administrasi umum.
b. Melaksanakan proses pengawasan terhadap tingkah laku dan pelaksanaan tugas hakim dan pengawai lainnya.
c. melaksanakan sebagian kekuasaan negara di bidang kehakiman.

D. Sengketa Tata Usaha Negara

Pada prinsipnya sengketa tata usaha negara merupakan sengketa tentang absah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

ırrahman Jurdi, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Yogyakarta: Education, hlm. 47
hlm. 49

Optimized using trial version www.balesio.com

Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memberikan definisi tentang Sengketa Tata Usaha Negara, yaitu:

> "Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Dalam sengketa administrasi negara (sengketa tata usaha negara) dapat dibedakan menjadi 2, yakni sengketa intern dan sengketa ekstern.[36] Sengketa intern atau disebut sebagai sengketa antar administrasi negara terjadi di dalam lingkungan instansi administrasi negara itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen/bagian maupun sengketa yang terjadi antar departemen/bagian dalam instansi tersebut.

Hal ini biasanya terjadi karena menyangkut persoalan kewenangan pejabat TUN yang disengketakan dalam satu departemen/bagian terhadap departemen/bagian lainnya, yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan yang berakibat terhadap kekaburan kewenangan. Sengketa ini dapat disebut sebagai hukum antar wewenang.

Sedangkan, sengketa ekstern (sengketa antara pejabat administrasi

---

hlm. 140

Optimized using trial version www.balesio.com

negara dengan rakyat) merupakan sengketa yang timbul antara pejabat administrasi dengan rakyat sebagai subjek yang berperkara ditimbulkan oleh unsur dari unsur peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus pejabat administrasi negara, yang mencakup administrasi negara di tingkat pusat, administrasi negara di tingkat daerah, maupun administrasi negara pusat yang berada di daerah.[37]

E. Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara

Pada pokoknya, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan pangkal pokok sengketa tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara juga dikenal dengan istilah *beschikking* atau ketetapan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peerubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Tipologi KTUN menurut hukum administrasi negara dan undang-undang peradilan tata usaha negara terdapat 3, yaitu faktual (berupa tindakan), tertulis, dan sikap diam (fiktif).[38]

---

n Harahap, 2014, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Edisi Revisi, T. Raja Grafindo Persada, hlm. 61

rrahman Jurdi, *Op.Cit.,* hlm. 142

Optimized using trial version www.balesio.com

Lebih lanjut dijelaskan bahwa tidak semua KTUN yang tertulis termasuk objek gugatan atau objek sengketa di PTUN. Karena KTU harus diklasifikasikan berdasarkan pejabat yang mengeluarkan KTUN tersebut, bersifat final, konkret, individual, dan menimbulkan akibat hukum. Makna dari kata tertulis dalam KTUN ditujukan pada "isi" bukan pada formatnya.[39]

Dalam UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak secara eksplisit menyebutkan apa yang menjadi objek gugatan atau objek sengketa dalam peradilan tata usaha negara. Tetapi, dapat dipastikan bahwa objek sengketa tersebut adalah suatu kepentingan yang dirugikan akibat dikeluarkannya KTUN atau akibat adanya tindakan administrasi negara sehingga hak atau kepentingan penggugat menjadi terganggu atau terabaikan.[40] Bahkan, Zairin Harahap menyatakan bahwa objek sengketa tata usaha negara tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.[41]

1. Keputusan Tata Usaha Negara Bersifat Fiktif Negatif

   Objek gugatan tata usaha negara pada peradilan tata usaha negara dapat berupa KTUN yang bersifat fiktif negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

ıensen Sinamo, 2016, *Hukum Acara Peradilan Tata UsahaNegara,* Jakarta: ıksara, hlm.52.

ı Harahap, *Op.Cit.,* hlm.73-79.

Optimized using trial version www.balesio.com

(1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

(2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud.

(3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersang-kutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Berdasarkan ketentuan diatas, dapat dipahami bahwa adanya peristilahan sebagai fiktif negatif karena memuat konteks “fiktif” yang menunjukan bahwa KTUN yang menjadi objek gugatan tidak berwujud/berbentuk. Sehingga, dapat dimaknai bahwa sikap diam pejabat merupakan bentuk penolakan terhadap permohonan yang jukan orang atau badan hukum perdata ke Badan dan/atau Pejabat

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Pemerintahan.[42]

2. Keputusan Tata Usaha Negara Bersifat Fiktif Positif

Keputusan tata usaha negara dengan konstruksi fiktif positif tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Tetapi, makna fiktif positif tersebut terkandung dalam Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, berbunyi:

(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

ı Triartha Yuliani, 2020, "Perbandingan antara Konsep Fiktif Negatif dalam ndang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Fiktif am Undang-Undang No 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan dan ahannya", University of Bengkulu Law Journal, Vol. 5 Nomor 1, Universitas hlm. 5.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

(3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut **dianggap dikabulkan secara hukum**.

(4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

(6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Berbeda pada ketentuan sebelumnya yang menganut prinsip fiktif negatif, dalam ketentuan diatas menganut prinsip fiktif positif karena jika dalam tenggang waktu tertentu atau dalam jangka waktu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, KTUN yang dimohonkan oleh seseorang tidak mendapat respon dari pejabat TUN maka dianggap dikabulkan secara hukum. Pengabulan tersebut harus didasari dengan

san PTUN.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Namun, ketentuan mengenai fiktif positif yang diatur dalam Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengalami pergeseran dalam Pasal 175 Angka 6 UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebagai berikut:

(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan.

(3) Dalam hal permohonan diproses melalui sistem elektronik dan seluruh persyaratan dalam sistem elektronik telah terpenuhi, sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.

(4) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Presiden.

Dalam ketentuan tersebut, perubahan yang mendasar terletak pada waktu Badan/Pejabat TUN memberikan respon kepada pemohon atau seseorang perihal KTUN. Kemudian perubahan yang kedua adalah mengenai prosedur permohonan KTUN fiktif positif kepada PTUN. Dalam ketentuan diatas, jika ada permohonan fiktif positif maka tidak lagi melalui lembaga PTUN, melainkan fiktif positif telah dianggap dikabulkan secara hukum. Sehingga, telah muncul ketentuan baru mengenai "fiktif positif otomatis" atau **"tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum"** tanpa kontrol badan yudisial.[43]

Istilah sikap diam terhadap permohonan masyarakat sebagaimana dipopulerkan dalam hukum administrasi negara disebut sebagai istilah keputusan fiktif. Istilah ini dimaksudkan untuk memberikan sebutan kepada keputusan tata usaha negara berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Penambahan kata negatif dan positif dimaksudkan bahwa jika berdasarkan pada Pasal 3 UU PTUN maka "sikap diam"

---

i Fauzani, "Diskresi dan Fiktif Positif Pasca UU Cipta Kerja", terdapat di nparan.com/addi-fauzan/diskresi-dan-fiktif-positif-pasca-uu-cipta-kerja-l3pY1/full (diakses pada tanggal 13 Januari 2022, pukul 12.22 WITA).

Optimized using trial version www.balesio.com

pejabat pemerintahan adalah dianggap menolak permohonan masyarakat sehingga disebut fiktif negatif. Sementara berdasarkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan "sikap diam" pejabat pemerintahan adalah dianggap mengabulkan permohonan masyarakat sehingga disebut dengan fiktif positif.[44]

F. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

1. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut secara umum penting untuk dipahami karena menyangkut lingkungan peradilan mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara diantara peradilan yang ada, apakah peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, atau peradilan tata usaha negara.[45]

Menurut Buys, ukuran yang harus dipakai dalam menentukan berwenang atau tidaknya PTUN dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa adalah dilihat pada pokok dalam perselisihan (*objectum litis*). Apabila yang bersangkutan dirugikan dalam hak privatnya dan oleh karea itu, meminta ganti kerugian, maka *objectum litis*nya adalah hak privat, sehingga yang berwenang untuk memeriksanya adalah hakim biasa. Lebih lanjut, bahwa walaupun

---

ı Utami Mas Bakar dan Audyna Mayasari Muin, 2018, "Kompetensi Peradilan ıa Negara Berdasarkan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan", u Hukum "THE JURIS", Vol. II, Nomor 2, Seklolah Tinggi Ilmu Hukum Awang . 126-127.

ensen Sinamo, *Op. Cit.,* hlm. 43.

Optimized using trial version www.balesio.com

pokok dalam perselisihannya (*objectum litis*) terletak di lapangan hukum publik, bila yang dirugikan adalah hak privat sehingga perlu meminta ganti rugi, maka yang berwenang untuk memeriksanya adalah hakim biasa atau peradilan umum.[46]

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketanya. Dalam UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah keputusan tata usaha negara, yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, dan keputusan TUN yang fiktif negatif sebagaimana dimaksud Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.[47]

KTUN yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara menurut UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

---

ali Abdullah, 1992, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Jakarta: PT ndo Persada, hlm. 24.

i Martono Wahyunadi, 2016, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha alam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi han", Junal Hukum dan Peradilan, Vol. 5, Nomor 1, BLDK Mahakam Agung, hlm.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

a. Bersifat tertulis, KTUN haruslah tertulis agar memudahkan dalam proses pembuktian. Tertulis dalam arti disini bukan hanya dalam bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis asal:
   - Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN tersebut jelas;
   - Maksud dan isi KTUN tersebut menimbulkan hak dan kewajiban;
   - Jelas kepada siapa KTUN itu ditujukan.

b. Bersifat konkret, KTUN tersebut harus berwujud atau dapat ditentukan;

c. Bersifat individual, KTUN tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi hanya kepada orang-orang atau badan hukum tertentu saja, sehingga tidak berupa suatu peraturan yang berlaku umum;

d. Bersifat final, KTUN sudah definitif dan telah menimbulkan akibat hukum, atau KTUN tersebut tidak membutuhkan lagi ketetapan dari pejabat atau instansi diatasnya.

2. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif merupakan kewenangan dari pengadilan sejenis yang mana memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan adilan tata usaha negara, maka kompetensi relatifnya adalah nyangkut kewenangan pengadilan tata usaha negara yang mana

Optimized using
trial version
www.balesio.com

yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut. Apakah PTUN Ujung Pandang, Surabaya, Semarang, Bandung, Jakarta, Palembang, atau Medan, dan sebagainya.[48]

Masih terkait dengan kompetensi relatif tersebut diajukan kepada PTUN tempat kedudukan (domisili) tergugat. Jika tergugatnya lebih dari satu, maka gugatan dapat diajukan kepada PTUN di tempat kedudukan (domisili) salah satu tergugat. Namun, dapat juga gugatan diajukan kepada PTUN tempat kedudukan penggugat untuk diteruskan kepada PTUN tempat kedudukan tergugat. Apabila penggugat dan tergugat berada di luar negeri maka gugatan diajukan di PTUN Jakarta. Selanjutnya, bila tergugat berdomisili dalam negeri sebaliknya penggugat berdomisili di luar negeri maka gugatan dapat diajukan kepada PTUN tempat kedudukan tergugat.[49]

G. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya, kadang-kadang bertindak melebihi wewenang yang ada padanya, bahkan tidak jarang menyalahgunakan kekuasaan tersebut. Di dalam kaitannya dengan tindakan administrasi pemerintah, masyarakat telah diberi ruang untuk menggugat setiap tindakan pemerintah melalui mekanisme yudisial, yakni Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah

Optimized using
trial version
www.balesio.com

n Harahap, *Op.Cit.,* hlm. 30.
: Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang bernaung di bawah payung Mahkamah Agung.

Peradilan Tata Usaha Negara lahir melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UndangUndang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk memeriksa setiap sengketa Tata Usaha Negara yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 Angka 9 UndangUndang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan PerundangUndangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata"

Apabila suatu keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara telah memenuhi secara kumulatif ketentuan Pasal 1 Angka 9 UndangUndang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut, maka seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan upaya administratif, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara

lakukan langsung oleh orang atau badan hukum perdata yang

kutan atau dapat diwakili oleh kuasa hukum yang berprofesi

Optimized using
trial version
www.balesio.com

sebagai advokat.

Selain Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tersebut, terdapat juga objek yang dapat disengketakan di Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif negatif artinya tidak berwujud atau abstrak, yang artinya tidak berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi apabila badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan Surat Keputusan yang dimohonkan kepadanya oleh Penggugat, sedang hal itu menjadi kewajibannya maka hal tersebut dianggap sama dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, diuraikan tentang pengertian-pengertian yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai berikut:

1. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan

Optimized using
trial version
www.balesio.com

peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

4. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Gugatan Tata Usaha Negara adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan.
6. Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

H. Penerapan Hukum

Penerapan hukum dalam bahasa asing disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika). Menurut Kamus Besar Bahasan Indonesia (KKBI), penerapan hukum adalah perbuatan menerapkan. Sedangkan, menurut Lili Rasjidi dan Wyasa rpendapat bahwa penerapan hukum yaitu suatu proses kelanjutan

Optimized using
trial version
www.balesio.com

dari proses pembentukan peraturan/hukum yang terdiri atas lembaga, aparatur, saran, dan prosedur penerapan hukum.[50]

Menurut beberapa ahli mengemukakan bahwa penerapan hukum merupakan suatu kegiatan melakukan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang sudah terorganisir dan terencana sebelumnya.[51] Lebih lanjut, Soerjono Soekanto mengemukakan pendapatnya bahwa penegakan hukum atau penerapan hukum adalah suatu kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.[52]

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa fungsi penerapan hukum di masyarakat diantaranya adalah sebagai berikut:[53]

a. Sarana ketertiban dan ketenteraman masyarakat;
b. Alat untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin; dan
c. Alat penggerak pembangunan.

---

[50] Ishaq, 2018, *Dasar-dasar Ilmu Hukum,* Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3.
[51] Andika Trisno, 2017, Marlien Lapian, dan Sofia Pangemanan, "Penerapan Prinsip-
od Governance Dalam Pelayanan Publik di Kecamatan Wanca Kota Manado",
ekutif, Vol. 1, No. 1, Universitas Sam Ratulangi, hlm 2.
jono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum,*
I Pres, hlm. 35.
pto Rahardjo, 2009, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis,*
Sinar Baru, hlm. 15.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Selanjutnya, terdapat beberapa bentuk-bentuk penerapan hukum yang perlu dipahami, yaitu sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan

Bentuk penerapan hukum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan merupakan konsep positivisme hukum dari John Austin. Menurutnya, identifikasi hukum yang pengaplikasiannya diterapkan dalam peraturan akan menjamin bahwa setiap individu dapat mengetahui dengan pasti apa saja perbuatannya yang boleh dilakukan dan yang dilarang berdasarkan peraturan. Selanjutnya, negara akan bertindak dengan tegas terhadap apa yang telah ditetapkan dan diputuskan untuk melaksanakan keadilan menurut ketentuan negara. Begitu pula dengan penerapan hukum melalui ketentuan dan peraturan yang ada dan telah dibuat harus dilaksanakan dan dipatuhi sesuai dengan segala sesuatu yang telah ditetapkan.[54]

2. Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan

Bentuk penerapan hukum yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan merupakan konsep hukum progresif dari Satjipto Rahardjo. Menurutnya, hukum tidak bisa bekerja sendiri, namun hukum membutuhkan institusi atau manusia untuk menggerakkannya.[55] Lebih

---

cellino Lessil, Elsa Rina Maya Toule, dan Denny Latumaaerissa, 2022, *n Bukti C1 Rekapan Pada Proses Pemulihan Legislative,* Jurnal Ilmu Hukum, . 11, Universitas Riau, hlm. 1134.

pto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif,* Jakarta: PT. Kompas, hlm. 6.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

lanjut dikatakan bahwa hukum progresif adalah mengubah dengan cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktis hukum, serta melakukan berbagai terobosan.[56]

I. Peraturan Kebijakan

1. Definisi Peraturan Kebijakan

Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*).[57] Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni:[58]

1. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undangundang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain
2. *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain
3. *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain

Sehingga selain kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beleids*) berdasarkan peraturan perundang-undangan, pemerintah atau pejabat

---

hlm. 7

de Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Unangan di* , Bandung: Alumni.

Optimized using trial version www.balesio.com

administrasi negara juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Oleh karenanya Jika kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas dituangkan dalam suatu peraturan kebijakan, setiap anggota masyarakat dapat dengan mudah mengetahuinya sehingga setiap orang yang memenuhi syarat-syarat memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang mungkin dapat diperoleh dari kebijakan tersebut.

Laica Marzuki menambahkan bahwa *beleidsregel* itu sendiri terdiri dari unsur-unsur seperti berikut:[59]

a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan freies ermessen (*discretionary power*) dalam bentuk tertulis, yang setelah diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga
b. Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijkan atau beleidsregel itu sendiri. Badan

---

//www.kompasiana.com/saktilazuardi/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan-ninistrasinegara_550ed68c813311b82dbc63ff , akses 18 Maret 2023, Pukul

Optimized using
trial version
www.balesio.com

atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* adalah merupakan perwujudan *freies ermessen* yang diberi bentuk tertulis.

2. Jenis Peraturan kebijakan

Beleidsregel atau peraturan kebijakan ini sebenarnya adalah jenis Tindak Administrasi Negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). *Beleidsregel* berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang.

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijine*n (garis-garis kebijakan), h*et beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* *nistriele* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-

Optimized using
trial version
www.balesio.com

keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).[60]

Konsekuensi sebuah negara hukum yang demokratis, setiap tindakan pemerintah (badan/pejabat pemerintahan) haruslah berdasarkan atas hukum yang diperoleh atas dasar atribusi sebagai sumber kewenangan dalam melakukan setiap tindakan, sehingga melahirkan asas *wetmatigheid van bestur*. Oleh karenanya untuk dapat menyatakan sebuah produk pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan haruslah ditelusuri atau diuji sumber kewenangannya. Peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi diletakkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan. [61]

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:[62]

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan

---

ıan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11, Jakarta: rafindo Persada, hlm. 172

Marbun, 2018, *Hukum Administrasi Negara I,* Cetakan Kedua (Revisi), a: FH UII Press, hlm. 244

ʻan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan ʻogyakarta: FH UII Press, hlm 85

Optimized using
trial version
www.balesio.com

2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan freies ermessen dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada doelmatigheid dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas pemerintahan yang layak.
6. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan

Sehingga Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan tersebut akan terjamin ketaatan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena asarkan pada peraturan yang sudah tertentu.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

3. Prinsip Peraturan Kebijakan

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis dan berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.[63] Lebih lanjut dikatakan bahwa "pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)".

Dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.[64] Sehingga dengan demikian peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam

---

ıan HR, *Op.Cit.,* hlm 175

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Undang-Undang Dasar dan undang-undang, dalam hal ini formal baik langsung maupun tidak langsung.

Oleh karena itu, peraturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Apabila berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka dapat dilakukan penerbitan peraturan kebijakan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Peraturan kebijakan yang mudah ditemui di masyarakat, misalnya surat edaran, instruksi atau *standard operating procedure* (SOP) dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan kebijakan itu memiliki pengertian dan format tata naskah dinas yang berbeda. Surat edaran diterbitkan oleh Menteri, kepala lembaga pemerintah nonkementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi merintah yang diterbitkan oleh Kementrian Pendayagunaan aratur Negara dan Reformasi Birokrasi, surat edaran adalah

Optimized using
trial version
www.balesio.com

naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Menurut David Pollard, Neil Parpworth dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat di situs departemen yang menerbitkannya.[65] Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya non yuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran digunakan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dan peraturan secara lebih lengkap. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdaya guna sebagai berikut:[66]

1. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi

hlm 234
ıan HR, *Op.Cit.*, hlm 183

Optimized using
trial version
www.balesio.com

kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan

2. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacum* peraturan perundang-undangan
3. Tepat guna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan
4. Tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman
5. Tepat guna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Pejabat administrasi negara kadangkala mengalami suatu kondisi dimana harus mengambil suatu keputusan dengan cepat dan tepat karena menyangkut masyarakat banyak. Namun disisi lain, juga terikat oleh peraturan-peraturan administrasi negara yang mengikat jabatannya sebagai seorang pejabat administrasi negara. Dalam ıdisi yang serba cepat seperti ini maka pejabat administrasi negara ıntut untuk memiliki kecerdasan dan sikap yang tepat serta

Optimized using
trial version
www.balesio.com

bertanggung jawab untuk mengakomodir kepentingan masyarakat tersebut dengan cara mengeluarkan *beleidsregel*. Biasanya dalam kondisi tersebut yang melatar belakangi terbitnya suatu *beleidsregel*.[67]

Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, ada juga peraturan kebijakan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dari segi bentuk formalnya. Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut tersebut lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.

Meskipun ada bentuk peraturan kebijakan yang memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, namun Bagir Manan secara tegas mengemukakan bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan: “peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan, meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Mengapa pelaksanaan kebijakan tersebut (*beleidsvrijheid*) tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan?

//www.kompasiana.com/saktilazuardi/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan-ninistrasi-negara_550ed68c813311b82dbc63ff , akses 19 Maret 2023, pukul .

karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan.

J. Kerangka Pikir

Pada penelitian akan diselesaikan dua rumusan masalah. Pada rumusan masalah pertama, norma atau konsep yang akan digunakan dalam menganalisis ada beberapa diantaranya adalah konsep Keputusan Tata Usaha Negara, konsep Peradilan Tata Usaha Negara, Konsep Sengketa Tata Usaha Negara, Objek Gugatan PTUN berdasarkan UU PTUN, dan Kopetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Konsep-konsep tersebut tentunya disertai dengan norma yang akan digunakan untuk menganalisis terkait Ketentuan Hukum terhadap Objek Gugatan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan UU PTUN.

Konsep KTUN yang akan digunakan untuk mengalisis adalah berdasarkan ketentuan yang ada dalam UU PTUN. Dari setiap ketentuan atau norma itu akan menjadi landasan dalam menganalisis terhadap objek gugatan PTUN.

Konsep Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan untuk menganalisis objek gugatan apa saja yang dapat diajukan sebagai gugatan yang menjadi kewenangan PTUN berdasarakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah menganalisis konsep PTUN, maka selanjutnya akan menganalisis terkait bagaiamna yang dimaksud dengan sengketa tata egara dan siapa-siap saja yang dapat bersengketa dalam peradilan ıng tentunya sesui dengan ketentuan peraturan perundang-

Optimized using
trial version
www.balesio.com

undangan.

Setelah menganalisis apa itu sengketa tata usaha negara, kemudian akan menganalisis terkait sengketa TUN yang mana saja yang dapat menjadi objek gugatan di PTUN. Tentunya objek gugatan yang dimkasud adalah keputusan tata usaha negara.

Setelah mengetahui dan menganalisis keputusan seperti apa saja yang dapat mendi objek gugatan di PTUN, kemudian akan menganalisis terkait kompetensi dari PTUN. Bagaiamakah kedudukan hukum peraturan kebijakan yang menjadi kompetensi absolut dari PTUN

Selanjutnya, pada rumusan masalah ke dua, konsep yang digunakan adalah pengertian keputusan TUN. Dari pengertian itu, akan digunakan untuk menganalisis bagaimana sebenarnya KTUN itu, dan apa saja unsur-unsur yang dari KTUN itu sendiri. Pengertian tersebut tentunya berdasarkan dengan norma-norma yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait yang akan digunakan untuk menganalisis Bagaimanakah Pertimbangan Hukum Hakim dalam Putusan Nomor 11/G/2022/PTUN.JKT.

Konsep penerapan hukum akan digunakan untuk menganalisis bagaimana penerapan hukum dalam pertimbangan hukum hakim dalam memeriksa dan menyelesaiakn sengketa TUN dengan Objek gugatannya adalah peraturan kebijakan.

telah menganalisis bagaimana seharusnya penerapan hukum
o 1 tahun 2017 berdasarkan UU PTUN, maka selanjutnya akan

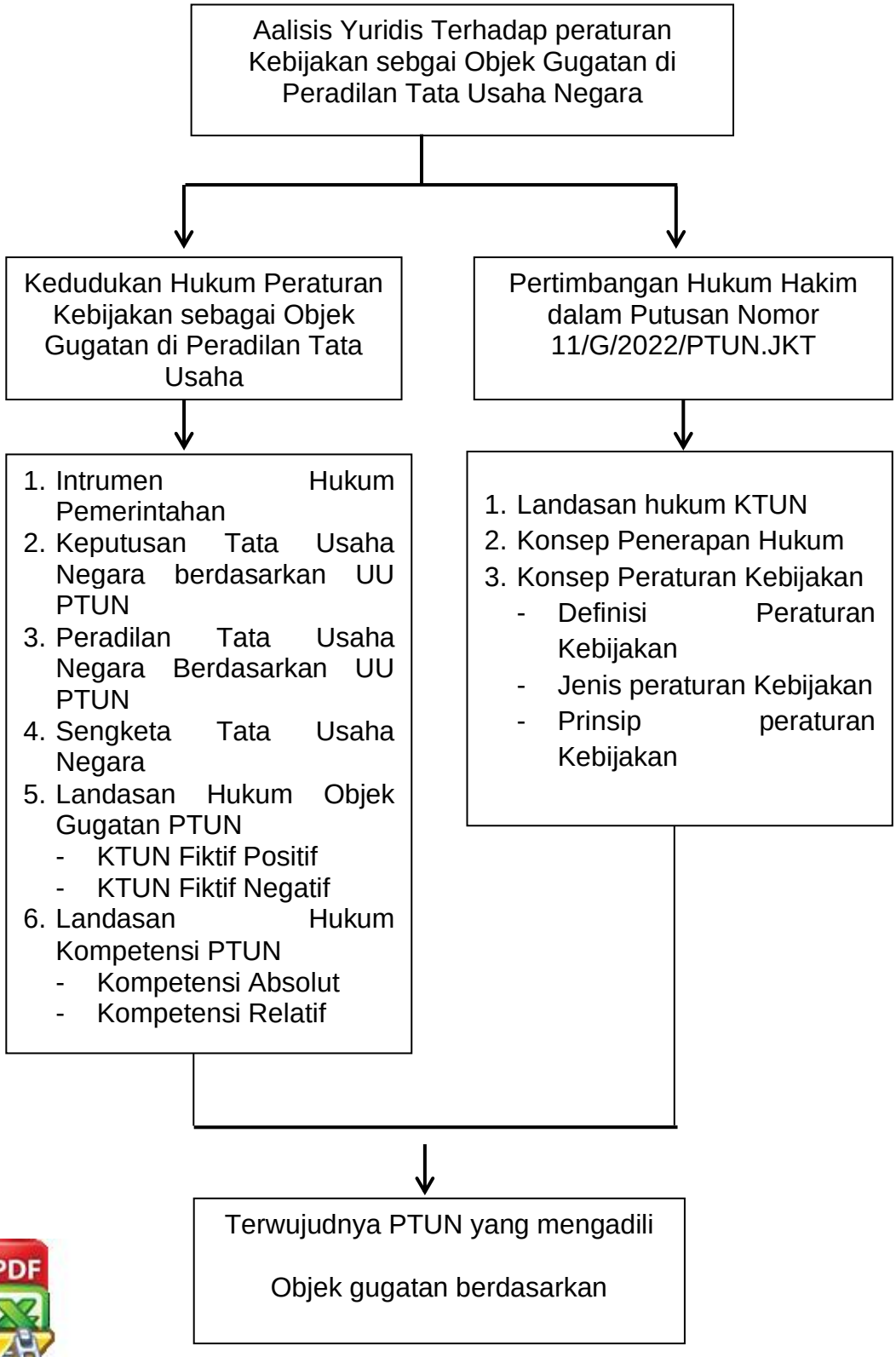
Optimized using
trial version
www.balesio.com

menganalisis terkait Peraturan Kebijakan. Apakah Peraturan kebijakan sebagaimana yang dimaksud dalam Sema No. 1 tahun 2017 dapat menjadi objek gugatan di PTUN dan tidak bertentangan dengan UU PTUN. .

Setelah menganalisis hal-hal di atas, maka dengan analisis tersebut, akan melahirkan sebuah temuan bahwa pada prinsipnya jika berdasarkan konsep dan norma yang ada dalam UU PTUN, peraturan kebijakan tidak dapat menjadi objek gugatan di PTUN sehingga Sema No. tahun 2017 terkait dengan izin bagi PTUN untuk menerima objek gugatan terkait UMR dalam bentuk peraturan kebijakan tidak dapat dibenarkan.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

Bagan Kerangka Pikir



Optimized using
trial version
www.balesio.com

K. Definisi Operasional

Pada bagian ini akan dikemukakan definisi operasional variable sebagai suatu pegangan dalam menganalisis tiap-tiap indikator yang termuat variable-variabel. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda. Sehingga bermuara pada pemahaman yang sama dalam memahami tiap-tiap indikator. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. KTUN dalam UU PTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
2. Peradilan TUN dalam UU PTUN adalah Peradilan TUN adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN.
3. Sengketa Tata Usaha Negara dalam UU PTUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Optimized using
trial version
www.balesio.com

4. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 UU No. 9 Tahun 2004.
5. Pengertian kompetensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adalah kecakapan, mengetahui, berwenang, dan berkuasa memutuskan atau menentukan atas sesuatu
6. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), aturan adalah aturan adalah hasil perbuatan mengatur, tindakan atau perbuatan yang harus dijalankan, adat sopan santun, ketertiban, serta cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah) yang telah ditetapkan supaya diturut.
7. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu.

Optimized using
trial version
www.balesio.com