

**MEKANISME PENGUJIAN PERATURAN KEBIJAKAN**

**(*BELEIDSREGEL*) DI INDONESIA**

**(Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara)**

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam

Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

**Khosnol Khotimah**

**02040421011**

**PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL**

**SURABAYA**

**2023**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini saya:

Nama : Khosnol Khotimah

NIM : 02040421011

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan bersungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 26 Desember 2022

Saya yang menyatakan



Khosnol Khotimah

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “*Constitutional Complaint* Sebagai Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia” yang ditulis oleh Khosnol ini telah disetujui pada tanggal 7 Desember 2022.

Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si.  
NIP. 197208062014112001

PEMBIMBING II



Dr. Khoirul Yahya, S.Ag., M.Si.  
NIP. 19720206200711011003

## PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul “Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara)” yang ditulis oleh Khosnol Khotimah NIM. 02040421011 ini telah diujikan dalam Ujian Tesis Pada Tanggal 11 Januari 2023

### Tim Penguji

1. Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., Msi (Ketua Penguji) .....
2. Dr. Khoirul Yahya., S. Ag., M. Si (Sekretaris/Penguji) .....
3. Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M. Ag (Penguji 1) .....
4. Dr. H.Priyo Handoko SS, S. H., M. Hum (Penguji 2) .....

Surabaya, 11 Januari 2023



Asdar Hilmi, M. Ag., Ph.D



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend.A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-841300  
E-Mail: [perpus@uinsby.ac.id](mailto:perpus@uinsby.ac.id)

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Khosnol Khotimah  
NIM : 02040421011  
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara  
E-mail adress : [khosnolkhotimah111@gmail.com](mailto:khosnolkhotimah111@gmail.com)

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi  Tesis  Desertasi  Lain-Lain (.....)

**Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara)**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara fulltext untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 9 September 2023

Penulis

(Khosnol Khotimah)

## ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara). Belum adanya instrumen hukum untuk menguji suatu peraturan kebijakan seringkali mengakibatkan banyak peraturan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperparah dengan diujikannya dua peraturan kebijakan di MA dan PTUN sehingga menimbulkan kerancuan terhadap lembaga mana yang berwenang untuk menguji peraturan kebijakan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yang akan meninjau sejauh mana praktik pelaksanaan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) melalui praktik penyelenggaraan peraturan kebijakan yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, keberadaan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam suatu negara amatlah penting mengingat peraturan perundang-undangan yang ada belum/tidak jelas, tidak mengatur, serta terjadi kekosongan hukum. *Kedua*, pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Pengadilan Tata Usaha Negara amatlah dibenarkan mengingat adanya perluasan makna KTUN, sehingga peraturan kebijakan masuk kewenangan PTUN untuk mengujinya.

Saran dalam penelitian ini adalah pentingnya menetapkan bahwa PTUN yang berwenang untuk menguji peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bermasalah. Selain itu, pentingnya pembentukan peraturan kebijakan haruslah didasarkan atas AUPB demi menjamin isi atau muatan peraturan kebijakan tidak melanggar hak asasi manusia.

**Kata Kunci:** Peraturan Kebijakan, PTUN, Penyelenggaraan Pemerintahan

## ABSTRACT

This research examines the mechanism for reviewing policy regulations (beleidsregel) in Indonesia (Study of Decisions of the Supreme Court and State Administrative Courts). The absence of legal instruments to test a policy regulation often results in many policy regulations that conflict with statutory regulations. This was exacerbated by the testing of two policy regulations at the Supreme Court and Administrative Court, causing confusion as to which institution has the authority to review policy regulations.

This study uses a normative research method, which will review the extent to which the practice of implementing policy regulations (beleidsregel) through the practice of implementing policy regulations that have been decided by the Supreme Court and the State Administrative Court.

The results obtained in this study are: first, the existence of policy regulations (beleidsregel) in a country is very important considering that the existing laws and regulations are unclear/unclear, do not regulate, and there is a legal vacuum. Second, the review of policy regulations (beleidsregel) in the State Administrative Court is highly justified given the expansion of the meaning of KTUN, so that policy regulations fall under the authority of the Administrative Court to review them.

The suggestion in this study is the importance of establishing that the State Administrative Court has the authority to examine problematic policy regulations (beleidsregel). In addition, the importance of forming policy regulations must be based on the AUPB in order to ensure that the contents of the policy regulations do not violate human rights.

**Keywords:** Policy Regulations, Administrative Court, Administration

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR ISI

<b>SAMPUL DALAM</b> .....	i
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	ii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS</b> .....	iv
<b>PERSETUJUAN PUBLIKASI</b> .....	v
<b>MOTTO</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TRANSLITERASI</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah .....	7
C. Rumusan Masalah .....	8
D. Tujuan Masalah .....	9
F. Kerangka Teoritik .....	10
G. Penelitian Terdahulu .....	16
H. Metode Penelitian .....	19
I. Sitematika Pembahasan .....	22
<b>BAB II PERATURAN KEBIJAKAN (<i>BELEIDSREGEL</i>) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN</b> .....	24
A. Peraturan Kebijakan Sebagai Bentuk Diskresi Pemerintah .....	24
B. Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	35
C. Tinjauan Umum Fiqh Siyasah .....	44
<b>BAB III EKSISTENSI PERATURAN KEBIJAKAN (<i>BELEIDSREGEL</i>) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA</b> .....	49
A. Peraturan Kebijakan ( <i>Beleidsregel</i> ) yang Bermasalah di Indonesia .....	49
B. Mempertimbangan Instrumen Hukum Pengujian Peraturan Kebijakan ( <i>Beleidsregel</i> ) di Indonesia .....	56



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Pengertian tersebut memiliki penegasan bahwa konsep negara hukum yang selama ini dianut oleh Indonesia menjadikan segala proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus dilandasi oleh peraturan yang berlaku.

Negara hukum pada hakikatnya merupakan konsep yang bersifat universal dan merupakan *basic demand* dari sebuah bangsa. Pada tataran implementasi ternyata konsep negara hukum yang dianggap universal memiliki karakteristik yang beragam. Apabila menelisik kepustakaan di Indonesia, istilah negara hukum tak heran bila diterjemahkan dari istilah *rechtsstaat*.<sup>1</sup>

*Rechtsstaat* adalah sebuah negara konstitusional yang membatasi kekuasaan pemerintah dengan hukum. Konsep *rechtstaat* juga menegakkan sesuatu yang dianggap adil (contohnya konsep kebenaran moral berdasarkan etika, rasionalitas, hukum, hukum alam dan agama). Konsep negara hukum menghendaki adanya batasan kekuasaan negara untuk tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan, hal ini berguna untuk melindungi setiap

---

<sup>1</sup> Bachtiar, *Politik Hukum Konstitusi; Pertanggungjawaban Konstitusional President* (Yogyakarta: Suluh Media, 2018), 20.

warganya. Setiap warga yang merasa kebebasan-kebebasan sipilnya terganggu maka dapat pergi ke pengadilan untuk menegakkan hak mereka.<sup>2</sup>

Terdapat beberapa unsur atau ciri-ciri yang melekat bagi negara hukum. Sebagaimana dikutip dari pendapat F.J. Stahl, bahwa terdapat empat unsur penting dalam negara hukum:<sup>3</sup> *pertama* perlindungan hak asasi manusia, *kedua* pembagian kekuasaan, *ketiga* pemerintahan berdasarkan undang-undang, *keempat* peradilan tata usaha negara.

Dalam suatu negara hukum pula, keberadaan norma hukum menjadi elemen bagi penyelenggaraan hukum. Dimana norma hukum ini biasanya diwujudkan dalam empat bentuk yaitu: (i) peraturan (*regeling*), (ii) penetapan (*beschikking*), (iii) putusan hakim (*vonnis*), (iv) peraturan kebijakan (*policy, rules, beleidsregel*).<sup>4</sup> Keempat macam bentuk norma tersebut bersifat tertulis yang memuat suatu norma hukum untuk ditaati oleh tiap-tiap subjek yang dikenakan aturan tersebut. Kendati demikian, ada beberapa perbedaan yang cukup mendasar dari keempat norma hukum tersebut, yakni sebagai berikut:

*Pertama*, peraturan (*regeling*). Sifat dari norma hukum ini adalah mengatur seluruh warga negara yang berlaku untuk umum (*general*) dan merupakan domain kewenangan lembaga legislatif sebagai perwakilan rakyat dalam negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat. Selain legislatif, cabang kekuasaan eksekutif juga memiliki domain dalam membentuk sebuah peraturan pelaksana yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Presiden

---

<sup>2</sup> Thomas Tokan Pureklolon, *Negara Hukum Dalam Pemikiran Politik* (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2020), 26.

<sup>3</sup> Yance Arizona, *Negara Hukum Bernurani: Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: Perkumpulan Huma, 2019), 10.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi Cetakan Pertama* (Jakarta: Buku Kompas, 2010), 33.

(Perpres), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau (Perppu), Peraturan Pemerintah (PP), hingga pada peraturan di tingkat daerah. Domain kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan menjadi hal pokok yang harus ada dalam sistem hukum nasional. Sebagai suatu sistem, kaidah aturan yang termuat dalam semua bentuk peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki dan berpuncak atau mengacu pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dikenal dengan asas hukum *lex superiori deriogat legi inferiori*, atau hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.<sup>5</sup>

Dalam pelaksanaannya, peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan suatu aspek keselarasan. Maksudnya peraturan perundang-undangan tidak boleh saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga dalam hal ini penting adanya suatu mekanisme pengujian untuk mengatasi jika suatu waktu terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan. Di Indonesia sendiri, pengujian peraturan perundang-undangan diberikan kepada dua lembaga yang berbeda secara tugas dan kewenangannya. Dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa:

---

<sup>5</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 5.

1. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
2. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

*Kedua*, penetapan (*beschikking*). Penetapan juga dikenal dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) 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.<sup>6</sup> Namun pasca diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan atau UU APEM, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menjadi luas pemaknaannya yakni tidak hanya yang bersifat konkret dan individual semata, namun juga semua tindakan badan atau pejabat pemerintahan masuk dalam kategori tersebut. Selain itu, juga terdapat perluasan kewenangan dari Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan pengujian terhadap segala tindakan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat Tata Usaha Negara.

*Ketiga*, putusan hakim (*vonnis*). Putusan hakim ini hanya bisa didapat dari lingkungan pengadilan yang mana dalam amar putusan akan memuat

---

<sup>6</sup> Pasal 1 Angka (9) Ketentuan Umum Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

beberapa kemungkinan yakni mengabulkan/menerima, menolak/tidak dapat diterima, permohonan atau gugatan (*niet ontvankelijk verklaard*).

*Keempat*, peraturan kebijakan (*policy, rules, beleidregels*). Peraturan kebijakan hadir untuk menjawab persoalan yang belum mampu terselesaikan oleh peraturan perundang-undangan yang ada yang mana sifatnya terlalu umum. Peraturan kebijakan merupakan sebuah diskresi atau *fries ermessen* bagi pemerintah dalam menjalankan suatu pemerintahan. Sifatnya yang teknis diharapkan mampu mengatasi berbagai permasalahan yang belum mampu terselesaikan dengan kehadiran peraturan perundang-undangan yang sifatnya terlalu umum atau general. Bentuk peraturan perundang-undangan bermacam-macam, kebanyakan berupa surat edaran, pedoman, petunjuk kerja atau manual, petunjuk pelaksanaan (*juklak*), petunjuk teknis, buku petunjuk (*instruction*), uraian tugas, dan rancangan proyek (*project design*).

Dalam struktur pemerintahan, peraturan kebijakan amatlah dibutuhkan, mengingat masih banyak persoalan teknis di masyarakat yang belum signifikan terselesaikan oleh aturan yang ada. Kendati demikian, dalam tataran pelaksanaannya peraturan kebijakan sering kali menemui catatan merah, mulai dari pertentangan antar norma, hingga belum adanya mekanisme yang dapat digunakan untuk menguji peraturan kebijakan yang dianggap bermasalah dan melanggar hak asasi manusia.

Pada praktiknya, pengujian peraturan kebijakan selama ini dilakukan oleh beberapa lembaga seperti Mahkamah Agung dan PTUN. Di Mahkamah Agung misalnya pengujian Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya

Mineral No. 03.E.DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Putusannya No. 23P/Hum/2009 MA menganggap bahwa surat edaran tersebut bertentangan dengan UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Putusan MA No.23P/Hum.2009 tersebut setidaknya menuai beberapa polemik di Indonesia, karena pada dasarnya Mahkamah Agung telah melanggar kewenangan yang diberikan kepadanya. Padahal secara limitatif Mahkamah Agung hanya berwenang dalam melakukan pengujian (*judicial review*) peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Peraturan kebijakan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan tentu bukanlah menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung untuk mengujinya.

Contoh lain pengujian peraturan kebijakan adalah di PTUN misalnya Pengujian terhadap Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 259/Kpts-II/2000 dianggap merugikan penggugat karena SK tersebut tumpang tindih dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 39 HGU/BPN/94 Tentang Pemberian Hak Guna Usaha Atas Nama PT. Prakarsa Tani Sejati. Majelis hakim mengabulkan permohonan pengujian tersebut karena beralasan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 259/Kpts-II/2000 dianggap sebagai peraturan kebijakan sehingga menjadi kewenangan PTUN untuk mengujinya.

Dari dua model pengujian peraturan kebijakan di atas baik di Mahkamah Agung dan PTUN menimbulkan pertanyaan besar, siapa lembaga

yang paling berhak untuk menguji suatu peraturan kebijakan? Lantas bilamana terjadi suatu peraturan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan siapa kemudian lembaga yang berhak untuk mengujinya? Pertanyaan tersebut menjadi persoalan hingga saat ini karena belum ada satu lembaga yang diberikan wewenang untuk menguji peraturan kebijakan karena sifatnya yang *non regeling* tersebut. Berangkat dari persoalan tersebutlah, maka Penulis menilai pengujian terhadap peraturan kebijakan (*beleidsregel*) lebih tepat diujikan kepada PTUN dikarenakan perluasan makna KTUN.

## **B. Identifikasi dan Batasan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, Penulis dapat mengidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan merupakan aturan di luar peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai bentuk *freis ermensen* atau diskresi.
2. Peraturan kebijakan sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan karena menjadi pelaksana teknis ketika peraturan-perundang-undangan tidak mampu mengakomodir kebutuhan warga negara.
3. Belum ada suatu lembaga yang berwenang untuk menguji peraturan kebijakan. Sifatnya yang bukan sebuah peraturan perundang-undangan menyebabkan peraturan kebijakan tidak bisa untuk dilakukan pengajuan pengujian kepada Mahkamah Agung mau pun Mahkamah Konstitusi

karena kewenangan keduanya hanya sebatas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

4. Gagasan pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia paling relevan bila diujikan kepada PTUN dikarenakan perluasan pengertian KTUN menyebabkan peraturan kebijakan termasuk dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara.

Dari identifikasi di atas, maka Penulis melakukan batasan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Eksistensi peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.
2. Mekanisme pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia (studi putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara) .

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan, isu hukum yang akan diangkat dalam penelitian ini merupakan sebuah keterkaitan dengan judul yang akan dibahas mengenai Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara). Dari isu hukum tersebut dapat ditarik dua pertanyaan penting dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana eksistensi peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?



hingga saat ini belum ada mekanisme atau instrumen hukum yang dapat digunakan untuk mengujinya.

## 2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah mampu menjadi masukan, ide terbaru, dan sumbangsih pemikiran terhadap pemerintah maupun akademisi terkait gagasan pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Pengadilan Tata Usaha Negara.

## F. Kerangka Teoritik

### 1. Teori Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, bahkan jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara itu sendiri. Melihat dari perspektif sejarah, pemikiran negara hukum sudah ada dan berkembang sejak 1800 SM yang bermula dari pemikiran masyarakat Yunano Kuno. Namun pemikiran tersebut mulai berkembang pada abad ke-19 sampai dengan abad ke-20.

Maksud dari negara hukum ialah berangkat dari pengertian bahwa hukum menempati posisi teratas dalam suatu negara, di mana hukum yang berkuasa atas apa pun. Hal ini memberi konsekuensi logis bahwa segala penyelenggaraan pemerintah harus didasarkan atas hukum yang berlaku dan bukan atas titah/perintah kepala negara. Tak hanya disitu, lembaga-lembaga negara dalam bertindak harus dilandasi atas hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan, hal ini kemudian lekat dengan istilah supremasi hukum. Supremasi hukum atau kedaulatan pemerintah dalam









atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 atau Undang-Undang terkait”.<sup>16</sup>

Lebih lanjut dijelaskan mengenai pengertian delegasi sebagai berikut: “Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.<sup>17</sup>

Terakhir mengenai pengertian mandat sebagai berikut: “Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.<sup>18</sup>

Menurut S.A Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>17</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (23) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, n.d.

<sup>18</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (24) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, n.d.

<sup>19</sup> Firmansyah, Pergeseran Pola Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Dari beberapa pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan dipersamakan dengan istilah kekuasaan. Segala tindakan yang dapat dilakukan oleh penguasa dalam hal ini pemerintah untuk membuat sebuah keputusan yang mana keputusan tersebut dapat diberi berdasarkan jalur atribusi, delegasi dan mandat.

Salah satu kewenangan terkait pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di Indonesia ada di dua lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya secara limitatif diatur berdasarkan UUD NRI 1945.

Pasal 24A (1): *“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”*.

Pasal 24C (1): *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”*.

## **G. Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan penelusuran pustaka yang telah dilakukan, Penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu dengan topik terkait, baik pada

tataran diskursus, hasil maupun implementasi mengenai praktik pelaksanaan instruksi presiden. Beberapa penelitian tersebut sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Fitri Elfiani dengan judul Eksistensi *Beleidsregels* (Peraturan Kebijakan) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia.<sup>20</sup> Penelitian ini membahas tentang kedudukan peraturan kebijakan di Indonesia serta menganalisis mengenai fungsi, perbedaan aturan acara dan aturan hukum, review aturan atau kebijakan yang ada di Mahkamah Agung. Selain itu, dalam penelitian ini juga membahas mengenai peraturan kebijakan yang berbentuk Surat Ederan dan bagaimana bila ada pertentangan antara SE dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menjawab dua permasalahan: *pertama*, bagaimanakah kedudukan *beleidsregels* (peraturan kebijakan) dan fungsi surat edaran dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia, *kedua*, bagaimanakah kekuatan mengikat dari Surat edaran yang melanggar ketentuan undang-undang. Berbeda halnya dengan penelitian yang dikaji, Penulis akan membahas mengenai studi kasus pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan menampilkan setidaknya tiga putusan yang berbeda.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Ihsan Badruni Nasution dengan judul Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Mahkamah Agung (Studi

---

<sup>20</sup> Fitri Elfiani, "Eksistensi *Beleidsregel* (Peraturan Kebijakan) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia" (Universitas Islam Riau, 2019).

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 23P/Hum/2009).<sup>21</sup> Penelitian ini membahas mengenai konsep peraturan kebijakan dan kewenangan pengujiannya di Mahkamah Agung dengan menjadikan SE No: 03.E/31/DJB/2009 sebagai objeknya. Penelitian ini menjawab dua permasalahan: *pertama*, apakah peraturan kebijakan bisa dikategorikan sebagai suatu produk peraturan yang berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan secara hukum dapat diuji di MA, *kedua*, akibat hukum seperti apa yang didapatkan dari permohonan hak uji materiil peraturan kebijakan No. 23P/Hum/2009 jika dikabulkan oleh MA. Berbeda halnya dengan yang dikaji, Penulis akan menitikberatkan tidak hanya kepada satu putusan saja melainkan tiga putusan dengan dua lembaga yang berbeda. Dari dua lembaga tersebut nantinya akan diperoleh jawaban yang lebih berhak dan relevan untuk menguji peraturan kebijakan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Thabrani Mutalib dengan judul Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia.<sup>22</sup> Dalam penelitian ini membahas mengenai konsep peraturan kebijakan yang meliputi hakikat, fungsi, bentuk-bentuk serta pengujian terhadap peraturan kebijakan. Selain juga kewenangan pengujian peraturan kebijakan baik di MA maupun PTUN dengan menggambarkan beberapa kasus yang ada di dalamnya. Penelitian ini

---

<sup>21</sup> Ihsan Badruni, "Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) Di Mahkamah Agung (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor: 23P/Hum/2009)" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014).

<sup>22</sup> Muhammad Thabrani Mutalib, "Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel* Di Indonesia)" (Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017).

membahas tiga permasalahan: *pertama*, apakah Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materiil (*judicial review*) terhadap norma peraturan kebijakan?, *kedua*, bagaimanakah pengujian terhadap norma peraturan kebijakan oleh pengadilan ditinjau dari optik hukum administrasi negara, *ketiga*, bagaimanakah konsep yang lebih ideal mengenai pengujian norma peraturan kebijakan di Indonesia. Berbeda halnya dengan penelitian yang dikaji, Penuli akan berfokus pada telaah ekistensi peraturan kebijakan serta mengkai tiga putusan berbeda di Mahkamah Agung dan sekaligus Pengadilan Tata Usaha Negara.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menjadikan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).<sup>23</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan Penulis dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Di mana masing-masing pendekatan tersebut sebagai berikut:

---

<sup>23</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* Cetakan IV (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 33.

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang menjadikan aturan hukum sebagai fokus dan tema sentral dalam sebuah penelitian.<sup>24</sup> Penulis akan memberikan penjelasan mengenai kewenangan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menguji peraturan kebijakan (*beleidsregel*) melalui tinjauan putusan yang dikeluarkan oleh kedua lembaga tersebut.
  - b. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang akan diangkat dalam penelitian. Penulis dalam hal ini akan melakukan pendekatan kasus menggunakan beberapa putusan di Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara.
3. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang masing-masing di antaranya terbagi sebagaimana ketentuan berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>25</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut:
  - 1) Pasal 24 A Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
  - 2) Pasal 24 C Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

---

<sup>24</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Jakarta: Kencana, 2018), 132.

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada, 2014), 166.



artikel, tesis, putusan hakim dan doktrin hakim yang berkaitan dengan peraturan kebijakan dan *constitutional complaint*.

## 5. Metode Analisis Bahan Hukum

Untuk memudahkan proses analisis, maka data yang berhasil dihimpun kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif analitik, adapun pola pikir yang digunakan adalah pola deduktif. Deskriptif analitik adalah pemaparan data-data terkait dengan masalah yang dibahas untuk ditarik kesimpulan. Sedangkan pola deduktif adalah pemaparan masalah yang sifatnya umum ke masalah yang sifatnya khusus.

Data yang diperoleh lalu dianalisis berdasarkan pokok penelitian yaitu pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) melalui *constitutional complaint* di Indonesia.

### I. Sitematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembahasan dalam penelitian ini, Penulis memberikan beberapa garis besar tentang masalah-masalah yang nantinya akan dibahas sehingga dapat dipahami dengan jelas. Maka dari itu, sitematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Bab I**, Pendahuluan yang memuat kerangka dasar penelitian. Bab ini berisi tentang latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sitematika pembahasan.

**Bab II**, Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Bab ini berisi dua pembahasan: *pertama*,

peraturan kebijakan sebagai bentuk diskresi pemerintah, *kedua*, Kehadiran Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

**Bab III**, Eksistensi Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Bab ini berisi tentang draft peraturan kebijakan yang menuai kontroversi dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta berpotensi mencederai hak warga negara.

**Bab IV**, Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara). Bab ini berisi dua pokok pembahasan: *pertama*, eksistensi peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam Penyelenggaraan Pemerintah Indonesia, *kedua*, mekanisme pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara).

**Bab IV**, Penutup. Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran Penulis terhadap temuan-temuan dalam penelitian.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

**BAB II**

**PERATURAN KEBIJAKAN (*BELEIDSREGEL*) DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

**A. Peraturan Kebijakan Sebagai Bentuk Diskresi Pemerintah**

1. Kewenangan diskresi yang dimiliki pemerintah

a. Pengertian diskresi

Dalam ilmu administrasi negara, diskresi dapat diartikan sebagai sebuah asas dan juga merupakan sumber kewenangan selain yang bersumber pada atribusi, delegasi, dan mandat. Penyebutan asas diskresi sangat beragam, di Inggris dikenal dengan istilah *discretion* atau *discretionary power*, di Jerman disebut *freis ermessen*, dan di Belanda disebut *vrij bevoegdheid*.

Diskresi menurut Atmosudirdjo adalah kebebasan pejabat publik untuk bertindak dalam mengambil sebuah keputusan berdasarkan pendapat pribadi. Sedangkan menurut Thomas J. Aaron, diskresi/ *discretion* diartikan sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan keyakinan bahkan berpedoman pada pertimbangan moral daripada hukum itu sendiri.<sup>28</sup>

Di Indonesia diskresi diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di mana Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa diskresi adalah sebuah keputusan dan/tindakan

---

<sup>28</sup> Wildan Lutfi Arieysmieta dkk, *Kajian Diskresi Pelayanan Publik Di Kalimantan* (Jakarta: Perpustakaan Nasional RI, 2016), 9.

yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi beragam problem konkret yang dihadapi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini biasanya dilakukan karena peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap/tidak jelas, dan/terjadinya stagnansi pemerintah.

Bila diuraikan secara terperinci, pengertian di atas memberikan unsur-unsur pemaknaan sebagai berikut:<sup>29</sup>

- a. Berupa keputusan/dan atau tindakan;
- b. Ditetapkan dan/atau dilakukan;
- c. Dilakukan oleh pejabat pemerintahan;
- d. Untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- e. Diskresi tersebut dilakukan dalam hal (bersifat alternatif);
  - 1) Peraturan perundang-undangan memberikan pilihan;
  - 2) Peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
  - 3) Peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas;
  - 4) Adanya stagnansi pemerintah.

Definisi di atas memberikan pengertian bahwa diskresi tidak hanya berupa keputusan tata usaha negara melainkan segala bentuk tindakan nyata pejabat administrasi negara juga dapat digolongkan sebagai bentuk kebebasan bertindak/diskresi. Selain itu, sebagai salah

---

<sup>29</sup> Victor Immanuel W. Nalle, "Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Refleksi Hukum* Vol. 10, no. No. 1 (2016): 4.



mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan pemerintah tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih terjadi kekosongan hukum.<sup>31</sup>

Ketentuan di atas memberikan pengertian bahwa pemerintah tidak boleh menghentikan pelayanan hanya karena peraturan perundang-undangan tidak mengakomodir. Pemerintah dengan kewenangannya diberikan kebebasan bertindak untuk mengeluarkan suatu kebijakan terutama terhadap perkara-perkara yang membutuhkan pelayanan segera.

b. Jenis-jenis diskresi

Sebagaimana dijelaskan di awal, pemerintah diberikan kewenangan diskresi untuk menyelenggarakan suatu pemerintahan yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam bidang hukum administrasi negara dikenal dua jenis pengakuan diskresi sebagai jenis kebebasan bertindak, yaitu (1) diskresi bebas; dan (2) diskresi terikat. Kedua pilihan ini dibedakan hanya atas dasar (pedoman) kebebasan yang diberikan undang-undang kepada pemerintah atau pejabat publik untuk bertindak atas prakarsa sendiri untuk memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Galang Asmara, "Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Umum," *Jurnal Diskresi* Vol. 1, no. No. 1 (2022): 7.

<sup>32</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: PT. Penerbit Erlangga, 2010), 87.









kebijaksanaan, legislasi semu/hukum bayangan, *quasi legislation*. Bagir Manan menyebutnya ketentuan kebijakan, sedangkan Jimly Ashiddiqie menyebutnya aturan kebijakan. Namun beragam istilah tersebut tidak mengubah esensi peraturan kebijakan sebagai norma hukum yang dibentuk pemerintah atas kewenangan diskresi yang tidak dapat dipersamakan dengan peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beshicking*).

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh institusi pemerintah berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formil langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum tetapi didasarkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara yang berkenaan dengan pelaksanaan kewenangannya.<sup>38</sup>

Indroharto memberikan beberapa batasan dalam pembuatan peraturan kebijaksanaan, sebagai berikut:

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresionari yang dijabarkan itu;
- 2) Tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;

---

<sup>38</sup> Asmara, "Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Umum."







- b. Pembatasan kekuasaan (*scheiding van machten*);
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatigheid van bestuur* (*administratie*)).
- d. Pengadilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).

Keberadaan peradilan administrasi dalam suatu negara amatlah dibutuhkan untuk menghindari konflik di dalam masyarakat akibat dikeluarkannya suatu keputusan atau kebijakan oleh pemerintah. Di Indonesia urusan administrasi dilakukan oleh pengadilan administrasi negara dikenal dengan istilah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 4 Undang-undang No. 9 Tahun 2004 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Selanjutnya dalam Penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud “rakyat pencari keadilan” adalah setiap orang baik warga Negara Indonesia maupun orang asing, dan badan hukum perdata yang mencari keadilan.

Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diartikan sebagai peradilan khusus yang menangani perkara sengketa diantara perorangan atau badan

hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara mengenai keputusan tata usaha negara.<sup>46</sup>

Ada beberapa tujuan yang hendak dicapai dari keberadaan PTUN sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang yakni sebagai berikut:

- a. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu;
- b. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Kewenangan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b. Pasal 51 menyatakan bahwa:
  - (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
  - (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang

---

<sup>46</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta. Graha Ilmu, 2012), 235



- d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembagaan Negara Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358).
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359).
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- g. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

### **3. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

#### **a. Kompetensi Absolut**

Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara diatur didalam pasal 1 butir 3 UU No. 5 tahun 1986. Seperti yang kita ketahui dalam melaksanakan tugas-tugasnya Pemerintah itu dapat dinilai oleh Pengadilan. Tetapi tidak semua tindakan pemerintah dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, melainkan hanya tindakan tertentu saja yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara sedangkan selebihnya menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Militer atau bahkan untuk masalah pembuatan peraturan oleh



Obyek sengketa di PTUN adalah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN dinyatakan bahwa: “Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisikan 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”.

Kendati demikian pengertian terdapat mengalami perluasan dengan lahirnya Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Ketika Keputusan tersebut menjadi obyek sengketa PTUN, salah satu parameter untuk menguji keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Menurut Indrohato, Suatu penetapan tertulis (KTUN) dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undang karena beberapa alasan berikut ini:<sup>49</sup>

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan padahal ia sebenarnya tidak berwenang

---

<sup>49</sup> W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Atma Jaya Press, 2015), 16

untuk berbuat demikian atau dengan kata lain suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang sebenarnya badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak punya wewenang

- b. Berdasarkan peraturan, yang bersangkutan mempunyai wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya tidak diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat.
- c. Ada dasar dalam peraturan perundang-undangan tentang suatu wewenang, akan tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain
- d. Penetapan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan-peraturan prosedur yang harus ditetapkan.
- e. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya penetapan yang bersangkutan sebenarnya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

Dalam pasal 1 butir e disebutkan bahwa sengketa tata usaha negara bisa timbul akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. dengan demikian kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara minimal mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty)., 186-187







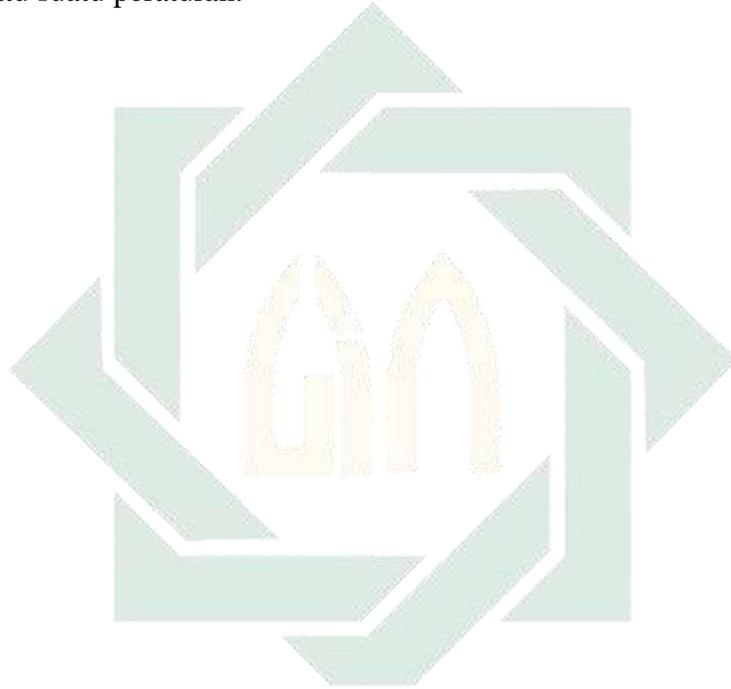
1. Siyasah Dusturiyyah, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau tasyri'iyah oleh lembaga legislatif, peradilan atau qadhaiyyah oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau idariyyah oleh birokrasi atau eksekutif.
2. Siyasah Dauliyah/Siyasah Kharijiyyah, disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Pada pembahasan ini juga dikenal siyasah Harbiyyah atau masalah peperangan, di mana di dalamnya mengatur tentang etika peperangan, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata.
3. Siyasah Maliyyah, disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

Pada pembahasan kali ini ada satu topik pembahasan yang paling relevan untuk dikaji yaitu mengenai Siyasah Dusturiyyah. Siyasah dusturiyyah yang merupakan bagian dari fiqh siyasah membahas mengenai konsep konstitusi, konsep negara hukum, dan timbal balik antara pemerintah dengan warga negara.

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam



Bila ditinjau secara lebih jauh mengenai keterkaitan antara pengujian peraturan kebijakan (beleidsregel) di Indonesia dengan bidang siyasah dusturiyah tentu yang lebih tepat adalah di bidang siyasah tasri'iyah karena menyangkatu suatu peraturan.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

### BAB III

## EKSISTENSI PERATURAN KEBIJAKAN (*BELEIDSREGEL*) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

### A. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) yang Bermasalah di Indonesia

Kehadiran peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia sangatlah berguna bagi penyelenggaraan suatu pemerintahan, hal ini untuk menghadapi banyaknya peraturan perundang-undangan yang belum mengatur secara teknis beberapa persoalan yang dihadapi, seperti undang-undang yang mensyaratkan tidak mengatur, tidak jelas/kurang jelas, dan terjadi kekosongan hukum. Mengingat kebutuhan masyarakat yang semakin banyak dan perkembangan zaman yang semakin pesat, diharapkan peraturan kebijakan mampu untuk menjawab berbagai persoalan dan tantangan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) didasarkan pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan) agar mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan yang diberikan pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan-badan pemerintahan atas inisiatif sendiri. Inisiatif ini berupa tindakan nyata yang positif guna menyelesaikan masalah-masalah penyelenggaraan pemerintahan yang dihadapi pada saat tertentu yang memerlukan pengaturan.<sup>59</sup>

Kendati demikian, penerapan peraturan kebijakan tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Layaknya peraturan perundang-undangan, peraturan

---

<sup>59</sup> Ni Luh Gede Astrariyani, "Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan," *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol. 4, no. 4 (2015): 695.

kebijakan seringkali bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bahkan berpotensi untuk mencederai hak konstitusional warga negara. Setidaknya Penulis telah menginventarisir beberapa peraturan kebijakan yang bermasalah di Indonesia bahkan diajukan pengujian ke beberapa lembaga seperti Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Berikut daftar peraturan kebijakan yang bermasalah:

1. Putusan MA No. 23 P/Hum/2009 tentang pengujian Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara

Putusan MA No. 23 P/Hum/2009 lahir dikarenakan adanya permohonan pengujian Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara yang dianggap bertentangan dengan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, Mineral dan Batubara.

Bupati Kutai Timur Ir. H. Isran Noor, M.Si berkedudukan di kompleks pemerinah Bukit Pelangi, Sengata, Kabupaten Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur yang merasa dirugikan dengan lahirnya SE SPMB tersebut lantas mengajukan gugatan kepada Mahkamah Agung pada tanggal 22 Juli 2009.

Pemohon mendalilkan keberatan terhadap materi surat edaran bagian A butir (4) yang berisi:



Berdasarkan permohonan Pemohon, Majelis Hakim mengabulkan dengan menyatakan bahwa SE No. -3/31/DJB/2009 bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 8 ayat (1) huruf b dan Pasal 173 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Atas putusan yang dikeluarkan oleh MA maka secara tidak langsung SE PMB tersebut tidak berlaku umum dan memerintahkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral RI untuk membatalkannya.

2. Putusan MA No. 42P/Hum/2012 tentang pengujian Keputusan Presiden R.I. No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol (Kepres PPMB)

Putusan MA No. 42P/Hum/2012 lahir karena adanya pengujian Keputusan Presiden R.I. No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol (Kepres PPMB) yang dilakukan oleh Front Pembela Islam yang berkedudukan di Jalan mampang Prapaan XV No. 13B, Jakarta Selatan. Adapun Front Pembela Islam diwakili oleh Habib Muhammad Rizieq Syihab, M.A dan KH. Ahmad Sabri Lubis melawan Presiden Republik Indonesia.

Pemohon dalam permohonannya tanggal 10 Oktober 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 10 Oktober 2012 dan didaftar dibawah Register Nomor : 42 P/HUM/2012 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Keputusan Presiden R.I. Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Pemohon mendalilkan bahwa Kepres R.I. No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Bahwa didalam Ketentuan Pasal 3 Ayat 1 Keppres No. 3 Tahun 1997 telah membuat klasifikasi minuman beralkohol dalam 3 (tiga) jenis yaitu:

“Produksi minuman beralkohol hasil industri di dalam negeri dan berasal dari impor, dikelompokkan dalam golongan-golongan...”

Bahwa dan klasifikasi minuman beralkohol tersebut diatas bertentangan Pancasila sebagai Dasar Negara RI dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini terlihat dari Isi Alinea ke-4 (empat) Pembukaan (*Preamble*) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau ideologi Bangsa Indonesia (Pancasila) yang menyatakan sebagai berikut ini :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Hal tersebut ditegaskan pada Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Ketentuan Pasal 29 Ayat (1) Amandemen Ke-4 (empat) menyatakan bahwa:

“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”.









Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa terdapat kategori peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berhak untuk diuji oleh Mahkamah Agung meliputi: (1) Peraturan Pemerintah; (2) Peraturan Presiden; (3) Peraturan Daerah Provinsi; dan (4) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>63</sup>

Tidak hanya itu, Mahkamah Agung juga berhak menguji segala peraturan yang tercantum di dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) yang memuat ketentuan:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan sebagaimana ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.<sup>64</sup>

Setelah melihat beberapa pengaturan di atas, kewenangan Mahkamah Agung dalam hal pengujian (*judicial review*) hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan undang-undang dan tidak lebih dari itu. Dengan demikian, pengujian terhadap peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dilakukan oleh Mahkamah

---

<sup>63</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>64</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Agung tidaklah tepat. Peraturan kebijakan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan tentu tidak bisa diberikan kewenangan pengujiannya terhadap Mahkamah Agung.

Dari sini kita bisa melihat bahwa praktik pengujian peraturan kebijakan yang dilakukan di Mahkamah Agung seringkali menimbulkan perbedaan penafsiran di antara hakim. Sebagai contoh Majelis Hakim mengabulkan permohonan pengujian peraturan kebijakan berupa Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara dengan alasan tidak boleh peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Di sisi lain, Majelis Hakim pernah menolak pengujian Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU/XI/2013 dengan alasan SEMA tersebut bukanlah masuk kategori peraturan perundang-undangan sehingga Mahkamah Agung tidak berwenang untuk mengujinya.

Dua pertimbangan Majelis Hakim yang tidak selaras tersebut tentu karena dilatarbelakangi tidak dimilikinya kewenangan Mahkamah Agung dalam hal menguji suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bermasalah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

*Kedua*, Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara atau PTUN dalam pemerintahan di Indonesia sebagai salah satu bukti nyata untuk melindungi

kepentingan-kepentingan masyarakat atas lahirnya suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat negara atau biasa disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Saat ini perkembangan penafsiran mengenai KTUN terus mengalami perkembangan. Awalnya KTUN yang diartikan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas pada “Keputusan Tata 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”.<sup>65</sup>

Pengertian di atas mengalami perluasan sejak lahirnya UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tepatnya di Pasal 1 angka (7) yang menyatakan bahwa: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/ Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.<sup>66</sup> Maka dari itu, secara *mutatis-mutandis* segala bentuk keputusan atau tindakan pemerintahan baik yang dibentuk atau diberikan karena wewenang bebas atau diskresi (peraturan kebijakan) masuk kategori Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini menegaskan bahwa pemaknaan

---

<sup>65</sup> Lihat Pasal 1 ayat (9) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya

<sup>66</sup> Pasal 7 angka (7) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

konkret, individual, dan final bukan lagi menjadi hal utama karena meluasnya pemaknaan KTUN tersebut.

Kekuasaan PTUN tidak hanya berlaku untuk tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah setelah dikeluarkannya keputusan, tetapi juga untuk tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 8, yang menyatakan: “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang disebut juga dengan Tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.<sup>67</sup>

Kewenangan dari PTUN terhadap pelaksanaan administrasi pemerintahan ini tercantum dalam Pasal 75 ayat (1) jo Pasal 76 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014. Pasal 75 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan dan/atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”. Selanjutnya Pasal 76 ayat (3) menyatakan bahwa: “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan”.<sup>68</sup>

Berkaitan dengan pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di PTUN tentu bukanlah hal yang salah bila dikaitkan dengan pengertian KTUN

---

<sup>67</sup> Herma dan Masriyani Yanti, “Implementasi Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi,” *Jurnal Legalitas* XI, No. 2 (2019): 216.

<sup>68</sup> Ibid.

sendiri. Sebagai bentuk kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah dalam hal ini pejabat negara tentu PTUN dianggap paling relevan untuk menguji suatu peraturan kebijakan yang bermasalah. Tidak hanya itu, praktik pengujian peraturan kebijakan sebagaimana dikemukakan di atas juga cukup banyak dilakukan, jadi tidak heran jika konsep ini bisa diterima di tengah-tengah masyarakat.

Selain pertimbangan hak asasi manusia dan isi atau materi, kebijakan tersebut dapat digugat jika memang isi mengandung kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan jabatan (*detournement de pouvoir*). Hal ini karena terdapat larangan penyalahgunaan wewenang oleh instansi dan/atau pejabat pemerintah, antara lain: 1) larangan penyalahgunaan wewenang, 2) larangan penyatuan kekuasaan dan/atau 3) larangan tindakan sewenang-wenang.<sup>69</sup>

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>69</sup> Bayu Dwi dan Nando Yussele Mardika Anggono, "Konsistensi Bentuk Dan Materi Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penangan Covid-19," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Vol. 50, No. 4 (2021): 358.

**BAB IV**

**MEKANISME PENGUJIAN PERATURAN KEBIJAKAN**  
**(BELEIDSREGEL) DI INDONESIA (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH**  
**AGUNG DAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA)**

**A. Eksistensi Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia**

Dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara negara, pemerintah memerlukan alat atau sarana yang digunakan untuk menjalankan kewenangannya yang disebut sebagai instrument pemerintahan. Ada beragam instrumen pemerintahan yang dimiliki oleh penyelenggara negara salah satunya adalah instrumen yuridis. Instrumen yuridis yang dimiliki pemerintah dalam penyelenggaraan negara salah satunya berupa peraturan kebijakan (*beleidsregel*).<sup>70</sup>

Belum ada pengertian yang secara spesifik membahas mengenai pengertian peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Peraturan kebijakan hanya merujuk pada kewenangan bebas bertindak (*discretionary power*) yang dimiliki oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Kewenangan bebas atau yang populer dikenal sebagai *freis ermessen* ini digunakan pemerintah dalam hal melaksanakan dan menjalankan suatu pemerintahan.

Laica Marzuki memberikan pengertian tentang peraturan kebijakan yang meliputi tiga hal utama: *Pertama*, peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan diskresi dalam

---

<sup>70</sup> Putu Eka Pitriyantini, "Peraturan Kebijakan Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* Vol. 5, No. 2 (2019): 79–80.

bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat para warga. *Kedua*, isi peraturan kebijakan memuat aturan umum yang terperinci dan melampaui daripada isi peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>71</sup>

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa sebagai bentuk kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan atau dalam hal ini pejabat tata usaha negara, peraturan kebijakan lahir karena peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi tidak mengatur hal-hal yang bersifat teknis, kurang/tidak jelas, dan terjadinya kekosongan hukum.

Peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan sebenarnya hidup saling berdampingan. Kendati demikian, peraturan kebijakan atau undang-undang semu (*pseudowetgeving*) bukanlah suatu peraturan perundang-undangan. Ada beberapa alasan mengapa peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan: *Pertama*, pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, sifat keberlakuan keduanya, peraturan kebijakan tidak mengikat secara hukum namun memiliki relevansi hukum, hal ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara hukum.

Pembentukan pengaturan politik memiliki nilai keadilan dan kemanfaatan jika dilihat dari dasar legitimasi, berlakunya pengaturan politik yang dibentuk oleh pejabat atau badan pengatur, yang digunakan untuk

---

<sup>71</sup> Laica Marzuki, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel): Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2010), 58.

memberikan pengarahan kepada anggota bawahan dan kepada berbagai kepentingan dan kedudukan hukum yang untuk mengontrol masyarakat. Peraturan politik tidak mempunyai nilai kepastian hukum, karena tidak ada kekuasaan untuk membentuk peraturan hukum, melainkan untuk melaksanakan *freis ermessen (discretionary power)*.<sup>72</sup>

Mengingat kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) ini amatlah penting keberadaannya dalam suatu negara. Apalagi bagi Indonesia yang mencita-citakan negara kesejahteraan (*welfare state*) tentu negara harus memenuhi setiap kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat. Dalam keadaan mendesak dan darurat, peraturan kebijakan mampu mengisi kekosongan hukum agar kepentingan masyarakat dapat terpenuhi.

Alasan dibenarkannya penggunaan dan penetapan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) oleh pemerintah terletak pada ruang pertimbangan (*beoordelingsruimte*) yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat pemerintah untuk mengambil inisiatif sendiri dalam mengambil suatu tindakan nyata yang positif dalam hal penyelesaian masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>73</sup>

Secara teoritis peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan sangatlah berbeda sekalipun hampir memiliki substansi yang sama. Perbedaan inilah yang menjadikan kekuatan mengikat antara peraturan kebijakan dan

---

<sup>72</sup> Ni Luh Gede Astrariyani, "Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan," *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol. 4, No. 4 (2015): 695.

<sup>73</sup> Pitriyantini, "Peraturan Kebijakan Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi."

peraturan perundang-undangan berbeda. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan tidak mengikat secara hukum namun memiliki relevansi hukum. Peraturan kebijakan hanya dikenakan pada badan atau pejabat administrasi negara, sekalipun tidak menampik bahwa masyarakat juga ikut terdampak dari peraturan kebijakan yang dikeluarkan.

Kendati demikian sama halnya dengan peraturan perundang-undangan, pembentukan peraturan kebijakan juga harus didasarkan pada rambu-rambu yang harus dipenuhi dan tidak boleh melewati batas-batas yang telah ditentukan. Hal ini dimaksudkan agar peraturan kebijakan tidak melanggar dari pada norma-norma yang hukum yang telah ditetapkan dan kepentingan masyarakat yang diinginkan.

Peraturan kebijakan yang dibentuk didasarkan atas kebebasan bertindak harus diberi limit/batas atau tolak ukur, apapun bentuk kebebasan yang akan dipergunakan hendaknya harus ada ruang yang diberikan oleh pembentuk undang-undang sehingga sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau sewenang-wenang. Aan Seidman dalam bukunya *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Masyarakat Yang Demokratis* menyatakan pembatasan dalam pembentukan Peraturan Kebijakan, sebagai berikut:

1. Adanya batas kewenangan yang diberikan dalam undang-undnag utama pada instansi yang membentuk peraturan;
2. Pembentukan peraturan tidak dibenarkan adanya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya;

3. Adanya keharusan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan dalam hukum administrasi negara.<sup>74</sup>

Hal ini selaras dengan pendapat Sjachran Basah yang menyatakan bahwa dalam pembentukan peraturan kebijakan diperlukan adanya pembatasan. Pengaturan arah dapat dibatasi oleh dua batas, batas atas dan batas bawah. Batas atas didasarkan pada persyaratan hukum berdasarkan prinsip profitabilitas jenis peraturan di tingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di tingkat yang lebih tinggi. Berkaitan dengan batas bawah, aturan yang dikeluarkan tidak boleh melanggar hak dan kewajiban manusia.<sup>75</sup> Rambu-rambu inilah yang dijadikan sebagai pedoman dalam pembuatan peraturan kebijakan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Saat ini banyak sekali peraturan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara dikarenakan pembentukannya tidak membutuhkan waktu lama. Namun, kemudahan ini tidak boleh dibiarkan begitu saja, karena acapkali ditemui beragam peraturan kebijakan yang masih bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu ada baiknya untuk menentukan batas ideal dalam pembentukan peraturan kebijakan. Saat ini rekomendasi pembentukan peraturan kebijakan yang sangat ideal adalah dengan berpegang teguh pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik atau AUPB.

---

<sup>74</sup> Astrariyani, "Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan."

<sup>75</sup> Ibid.



Kendati demikian, arus pemikiran pentingnya peraturan kebijakan tidak dibarengi dengan isi materi yang baik di dalamnya. Seperti beberapa contoh peraturan kebijakan yang sudah penulis kemukakan di bab sebelumnya, masih banyak peraturan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, bahkan beberapa isi muatannya diindikasikan melanggar dari pada hak-hak warga negara. Berikut bila urai satu persatu beberapa putusan yang bermasalah tersebut:

1. Putusan MA No. 23P/Hum/2009 berisi tentang dikabulkannya permohonan pengujian terhadap Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan Mineral dan Batubara jelas-jelas nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini yang menegaskan bahwa peraturan SE harus dibatalkan. Pembatalan ini berlandaskan bahwa tidak boleh suatu peraturan yang ada di bawah bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Oleh karena itulah surat edaran tersebut dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
2. Putusan MA No. 42P/Hum/2012 berisi tentang dikabulkannya tentang permohonan pengujian Keputusan Presiden R.I. No. 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol (Kepres PPMB) bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila yang tertuang dalam UUD 1945

khususnya alinea ke-4. Jika dibiarkan begitu saja tentu hal tersebut menjadi permasalahan terhadap kerugian yang akan ditimbulkan terhadap warga negara.

3. Putusan No. 49G/2021/PTUN-JKT berisi tentang dikabulkannya permohonan terhadap Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 259/Kpts-II/2000 dianggap merugikan penggugat karena SK tersebut tumpang tindih dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 39 HGU/BPN/94 Tentang Pemberian Hak Guna Usaha Atas Nama PT. Prakarsa Tani Sejati. Dalam keputusannya Majelis hakim menilai bahwa Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 259/Kpts-II/2000 dianggap sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang mana PTUN berhak untuk mengujinya. Kendati demikian, PTUN menguji dan mengabulkan permohonan tersebut atas dasar terjadinya melampaui wewenang yang mana harusnya surat Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 259/Kpts-II/2000 harusnya tidak melampaui dari Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 39 HGU/BPN/94 Tentang Pemberian Hak Guna Usaha Atas Nama PT. Prakarsa Tani Sejati yang sebelumnya telah lebih dulu diterbitkan.

Berangkat dari persoalan banyaknya peraturan kebijakan yang bermasalah bahkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bahkan hak asasi warga negara, hal ini disebabkan karena pembuatan

peraturan kebijakan masih dilakukan serampangan, artinya belum berpedoman pada AUPB.

Dalam pembahasan peraturan kebijakan yang bermasalah di atas setidaknya telah ditemukan beberapa poin penting yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan jelas nyata-nyata bertentangan dengan peraturan kebijakan namun tidak dapat dilakukan pengujian lantaran tidak jelas lembaga mana yang berwenang untuk mengujinya.
2. Peraturan kebijakan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan justru diajukan ke Mahkamah Agung yang secara nyata bukanlah wewenang lembaga tersebut untuk mengujinya.
3. Peraturan kebijakan banyak bermasalah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bahkan hak waga negara yang tertuang dalam UUD 1945, namun belum bisa dilakukan pengujian terhadapnya.
4. Peraturan kebijakan dilakukan pengujian terhadap PTUN. Hal ini tidak salah karena berdasarkan perluasan pemaknaan KTUN, peraturan kebijakan masuk dalam kewenangan lembaga tersebut untuk mengujinya.

Tidak hanya karena belum berpedoman pada AUPB, implementasi peraturan kebijakan kerap bermasalah dikarenakan belum ada instrumen yang tepat untuk menguji peraturan kebijakan yang bermasalah. Belum adanya mekanisme untuk mengujikan suatu peraturan kebijakan tersebut tentu sangat berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan. Maka dari itu, penting kiranya untuk memberikan suatu instrumen atau mekanisme hukum yang dapat mengujikan suatu peraturan kebijakan.



yang bermasalah. Dalam keadaan demikianlah Penulis berpandangan perlu adanya suatu mekanisme, instrumen hukum, atau lembaga yang ditunjuk untuk menguji peraturan kebijakan yang bermasalah. Kebutuhan masyarakat Indonesia mengenai mekanisme pengujian peraturan kebijakan sudah bisa dipandang sebagai suatu hal yang mendesak dan perlu diadakan.

Seperti yang telah diketahui sebelumnya, bahwa pengujian terhadap peraturan kebijakan saat ini seringkali dilakukan kepada Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun bila ditelaah lebih jauh, bahwa hal tersebut justru menimbulkan beberapa problematik terutama terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga tersebut. Contohnya saja Mahkamah Agung, sebagai lembaga kehakiman yang membawahi beberapa peradilan, kewenangan Mahkamah Agung hanya sebatas menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Lebih jauh Mahkamah Agung memiliki beberapa kewenangan lain. Wewenang Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengawasan memiliki beberapa tugas yang diatur menurut Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, Undang-Undang No. 13 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 yakni sebagai berikut:<sup>79</sup>

1. Wewenang untuk mengadili

---

<sup>79</sup> Mahkamah Agung dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam <https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/assets/resource/ebook/37.pdf> diakses pada 20 November 2022 pukul 19:07

Dalam hal wewenang untuk mengadili, Mahkamah Agung memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Mengadili permohonan kasasi
  - b. Mengadili terhadap sengketa-sengketa yurisdiksi
  - c. Mengadili dalam tingkat banding terhadap putusan-putusan pengadilan di tingkat sebelumnya.
2. Wewenang untuk memberi nasihat

Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk memberikan nasihat berupa pertimbangan-pertimbangan hukum baik diminta atau tidak kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

3. Wewenang untuk melakukan pengawasan

Dalam hal pengawasan, Mahkamah Agung memiliki beberapa kewenangan sebagaimana berikut:

- a. Melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan dalam semua lingkungan di seluruh Indonesia agar proses peradilan dijalankan sebagaimana mestinya.
  - b. Meminta keterangan-keterangan dan mengadakan examinasi berkas-berkas perkara
  - c. Memberi peringatan-peringatan, teguran, serta petunjuk terhadap pengadilan yang berada dibawahnya.
  - d. Melakukan pengawasan terhadap perbuatan para hakim
4. Wewenang untuk mengatur

Wewenang untuk mengatur (*rule making function*) yang dimiliki oleh Mahkamah Agung bersifat ke dalam (*intern*) antara lain dengan menggunakan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) untuk mengawasi agar jalannya peradilan dapat dilakukan dengan tertib, sesuai dengan sebagaimana mestinya. Tidak hanya itu, Mahkamah Agung juga berhak untuk memberikan arahan dan petunjuk pelaksanaan dan teknis kepada pengadilan-pengadilan bawahannya.

5. Wewenang dalam masalah-masalah kepegawaian

Dalam kewenangannya menangani masalah kepegawaian, Mahkamah Agung khususnya para hakimnya bekerjasama dengan pemerintah untuk melakukan pengangkatan, pemberhentian, pemberhentian, kenaikan pangkat, ataupun tindakan hukuman administratif terhadap hakim-hakim.

6. Wewenang-wewenang lain berdasarkan peraturan perundang-undangan

Tugas atau wewenang Mahkamah Agung yang terakhir adalah kewenangan lain yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan selain tugas pokok yang telah Penulis jelaskan di atas.

Berdasarkan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung di atas tentu sama sekali tidak mengatur kewenangan mengenai pengujian peraturan kebijakan. Berbeda halnya dengan Mahkamah Agung, pengujian peraturan kebijakan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan hal yang dibenarkan mengingat adanya perluasan makna KTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Kendati demikian kerancuan pengujian peraturan kebijakan yang diujikan pada Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara tentu mengakibatkan penyelenggaraan pemerintah semakin kacau. Bagaimana tidak, masyarakat tentu akan dibingungkan kepada lembaga mana yang kemudian lebih berhak untuk menguji peraturan kebijakan.

Dalam hal ini Penulis memandang sangat penting bilamana pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) untuk diujikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dikarenakan peraturan kebijakan diartikan sebagai keputusan yang bersifat final dalam arti luas. Maka dari itu pula pengujian terhadap peraturan kebijakan bisa dilakukan kepada PTUN.

Namun, perlu dipertegas bahwa ada beberapa kriteria dalam mengujikan peraturan kebijakan. Perkara-perkara atau sengketa yang bisa dilakukan oleh PTUN hanya terbatas pada tindakan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara meliputi melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.

Lebih lanjut melalui Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara menyatakan bahwa:<sup>80</sup>

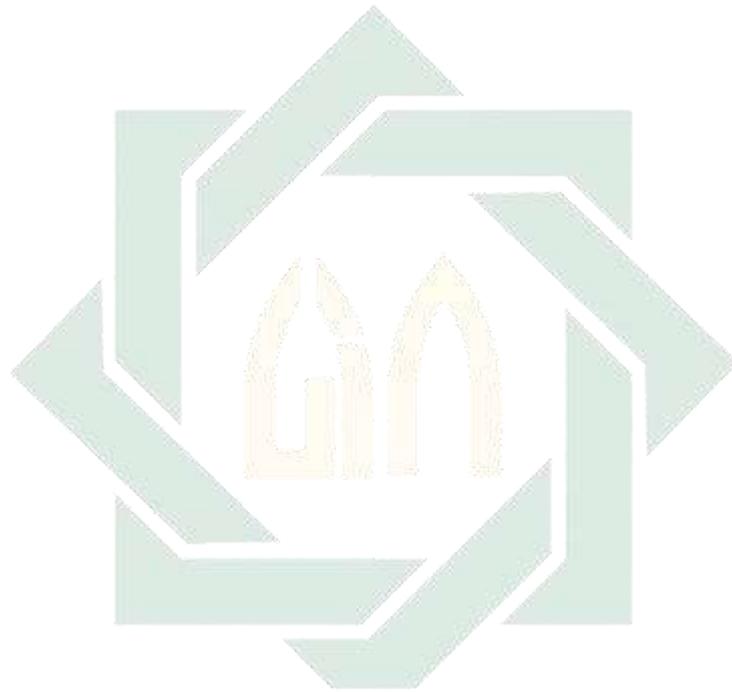
1. “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
  - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan atau
  - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

---

<sup>80</sup> Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara



kewenangan peraturan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta tidak menjadikan penumpukan perkara, sehingga jelas mengapa kemudian PTUN dijadikan rujukan untuk mengujinya.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V

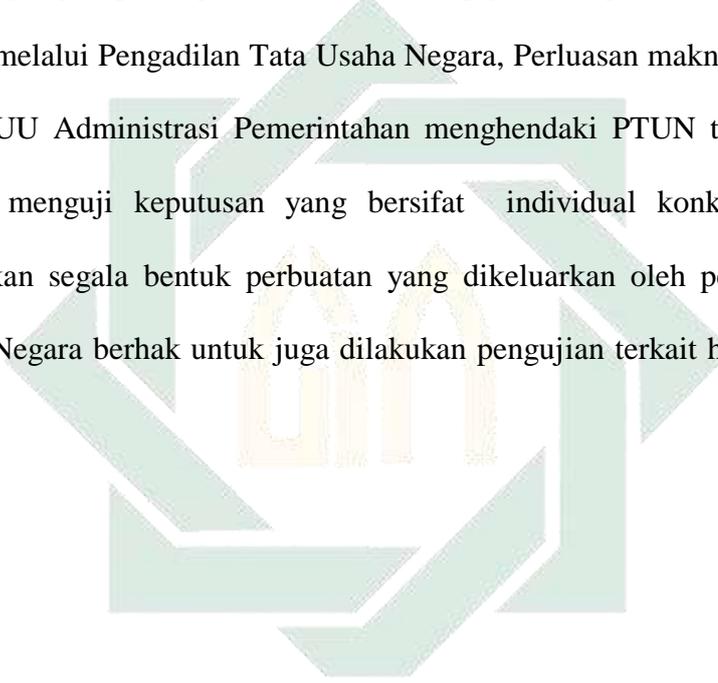
### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, terkait dengan mekanisme pengujian peraturan kebijakan di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara) maka Penulis dapat menyimpulkan dua hal sebagai berikut:

1. Keberadaan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dalam penyelenggaraan suatu negara amatlah penting. Peraturan kebijakan yang lahir dari kewenangan bebas (*discretionary power*) yang dimiliki oleh pemerintah berfungsi untuk mengisi ketiadaan hukum bilamana peraturan perundang-undangan kurang./tidak jelas, tidak mengatur, dan terjadi kekosongan hukum. Kendati demikian, pembentukan peraturan kebijakan tidak boleh dilakukan serampangan, artinya harus ada batasan-batasan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau melanggar hak masyarakat. Pembentukan peraturan kebijakan yang ideal bisa dilaksanakan dengan melandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) yang termaktub dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan seperti: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas keceramatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan, dan asas pelayanan yang baik. Hal ini demi terjaganya kualitas *beleidsregel*.

2. Di Indonesia hingga kini belum ada mekanisme atau instrumen hukum yang dapat dipakai untuk menguji suatu peraturan kebijakan. Instrumen Hukum yang dapat digunakan untuk menguji suatu peraturan kebijakan adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, Perluasan makna KTUN di dalam UU Administrasi Pemerintahan menghendaki PTUN tidak hanya berhak menguji keputusan yang bersifat individual konkret semata melainkan segala bentuk perbuatan yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara berhak untuk juga dilakukan pengujian terkait hal tersebut.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Achmad, Mukti Fajar dan Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris Cetakan IV*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Anggriani, Jum. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. Graha Ilmu, 2012.
- Agustinova, Danu Eko. *Memahami Metode Penelitian Kualitatif: Teori & Praktik*. Yogyakarta: Calpulis, 2015.
- Arizona, Yance. *Negara Hukum Bernurani: Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Perkumpulan Huma, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Ashhiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia.
- . *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- . *Konstitusi Ekonomi Cetakan Pertama*. Jakarta: Buku Kompas, 2010.
- Bachtiar. *Politik Hukum Konstitusi; Pertanggungjawaban Konstitusional President*. Yogyakarta: Suluh Media, 2018.
- Badriyah, Khaleed. *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Panduan Praktis Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia, 2016.
- Bagir dan Kuntana Magnar Manan. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Hamzah, B. Lopa dan A. *Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta, Sinar Grafika, 1992.
- Hidjar, Kamal. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Refleksi, 2010.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review Di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Imam Mahdi dan Iskandar Zulkarnain Oktaria. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Percetakan IPB, 2013.





