



MERCATORIA

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/mercatoria>

Pengujian Keputusan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Diskresi yang Dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan

Rahmad Tobrani *

Universitas Syiah Kuala

*Corresponding author: E-mail: boyrahmadtoibrani@gmail.com

Abstrak

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dasar diterbitkannya keputusan diskresi adalah adanya "keadaan mendesak", dan pengujian terhadap keputusan diskresi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan tidak dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) kemudian, produk hukum dari badan/pejabat pemerintahan yang dapat dijadikan objek sengketa dan diuji pada pengadilan Tata Usaha Negara berupa keputusan (*beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum berupa peraturan (*regeling*) tidak dapat dijadikan objek sengketa dan tidak dapat diuji di pengadilan tata usaha negara.

Kata kunci : Keputusan Diskresi, Pejabat Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara

Abstract

Pursuant to Article 1 point 9 of the Act Number 30, 2014 on the Governance Administration, discretion is a decision and/or an action that has been made and/or conducted by Governmental Officials in terms of overcoming concrete problems that are faced in running government in regard with statutes that are providing choices, lack of legislation, incomplete or not clear, and/or government stagnation. The reasons for providing discretion decision are "force majeure", and examination towards the discretion decisions by the State's Administrative Court is conducted not based on existing legislations, but it is conducted based on the general principles of good governance. In addition, laws made by institution/governmental officials that can be used a dispute object and it is examined at the State's Administrative court is the decision made by the officials itself (in Dutch it is called as Beschikking), while documents consisting of general regulations called as legislation (in Dutch it is called as regeling) cannot be as a dispute object and it is cannot be tested at the First Instance Court of States Administration.

Keyword: Discretion Decision, Governmental Officials, State's Administrative Court

How to Cite: Tobrani, R., (2018), *Pengujian Keputusan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Diskresi yang Dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan*, Mercatoria, 11 (1): 74-89.

PENDAHULUAN

Dalam menjalankan pemerintahan, Pemerintah telah dilengkapi dengan tugas dan fungsi berupa kewenangan baik yang bersifat atributif maupun yang bersifat delegatif. Dengan adanya perkembangan masyarakat, maka seringkali terdapat keadaankeadaan tertentu/mendesak yang membuat Pajabat/Badan administrasi pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangannya khususnya kewenangan yang bersifat terikat (*gebonden bevoegheid*), dalam melakukan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal.

Sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, melekatnya fungsi memajukan kesejahteraan umum dalam welfare state (negara kesejahteraan) menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service* agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif (Patuan Sinaga, 2001) yang kemudian dalam hukum administrasi negara diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.

SF Marbun (2001) mengatakan bahwa dengan diberikannya kebebasan bertindak (*freies ermessen*) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan welfare state atau social rechtstaat di Belanda sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa akibat dari *freies ermessen* akan menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Oleh karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tahun 1950 Panitia de Monchy di Netherland membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Pada mulanya timbul keberatan dari pejabatpejabat dan pegawai-pegawai pemerintah di Netherland karena ada kekhawatiran bahwa Hakim atau Pengadilan Administrasi kelak akan mempergunakan istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah, namun keberatan demikian sekarang ini telah lenyap ditelan masa karena telah hilang relevansinya.

Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P Panjaitan (2001) mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu : kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Menurut *Anna Erliyana*, penggunaan *freies ermessen* oleh Badan/Pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan (*Anna Erliyana*, 2005).

Sebelum membahas mengenai dasar pengujian Pengadilan Tata Usaha Negara, perlu diketahui dahulu kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana yang diubah dengan Undang-undang Nomor 9

tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan tata Usaha Negara serta berdasarkan UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan Pasal 47 jo Pasal 50 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara maka kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara pada tingkat pertama.

Selanjutnya Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan tata Uaha Negara menyebutkan bahwa 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.

Dengan demikian, lingkup kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini adalah hanya terbatas pada pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), sedangkan tindakan faktual yang sering menjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah belum menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya dan dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memperluas kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa Keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-

undang Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana yang diubah dengan Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum;
- f. dan/atau
- g. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat;

Dengan adanya tambahan kewenangan untuk menguji perkara-perkara yang berkaitan dengan tindakan badan atau pejabat pemerintahan dan atau badan hukum lainnya yang menimbulkan kerugian material maupun immaterial, maka semakin lengkap fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai fungsi kontrol yuridis terhadap pemerintah. Lintang Oloan Siahaan (2006) mengatakan bahwa Pemerintah sebagai pelayan (*public service*) mempunyai kekuasaan (*power*) untuk melaksanakan tugas pelayanannya tadi, yang apabila disalahgunakan akan menjadi fatal akibatnya dari segi hukum. Untuk itu perlu adanya kontrol, yang dengan demikian kemungkinan akan adanya penyalahgunaan kekuasaan, kesewenangwenangan dan lain-lain dapat dihindari atau diperkecil kemungkinan. Didalam literatur yang lain beliau menyebutkan bahwa kontrol yuridis

merupakan bagian dari kontrol lain-lainnya terhadap pemerintah seperti kontrol politis, kontrol melalui tromol-tromol pos, kontrol intern administrasi, kontrol ekstern organisasi/lembaga baik yang struktural maupun non struktural (Lintang Oloan Siahaan, 2005).

Selanjutnya sebagai dasar untuk melakukan pengujian terhadap keputusan diskresi, Pengadilan Tata Usaha Negara yang akan diamanatkan oleh pasal 1 angka 10 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, pasal 1 angka 18 dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintah dan atau Badan Hukum lainnya yang menggunakan diskresi dapat diuji melalui gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya mengenai dasar pengujian Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa suatu perkara termasuk didalamnya adalah terhadap keputusan yang berupa keputusan diskresi adalah pertama-tama dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa 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.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Siapakah Badan/Pejabat pemerintahan yang dapat menerbitkan keputusan diskresi?

2. Bagaimanakah bentuk diskresi pejabat pemerintahan yang dapat diuji oleh pengadilan tata usaha negara pasca berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
3. Bagaimana praktik Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menguji keputusan diskresi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan ?

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif berupa pendekatan kasus (penelitian hukum *in concreto*). Metode pendekatan yuridis normatif dalam hal ini suatu pendekatan dimana hukum dikonsepsikan sebagai asas-asas hokum (Soerjono Soekanto, 1986). Disamping itu digunakan juga pendekatan kasus yaitu pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan khususnya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (Peter Mahmud Marzuki, 2008). Dalam pendekatan ini, hukum tidak semata-mata dikonsepsikan sebagai norma, tetapi juga sebagai produk yang terwujud lewat proses judicial dari kasus ke kasus, yang acap disebut "hukum *in concreto*" yang kemudian akan ditarik suatu asas hukum. Kumpulan putusan Hakim yang mengakhiri perkara macam ini disebut *jurisprudentie* dalam bahasa belanda dan *judge made laws* dalam tradisi hukum di negeri-negeri penganut *common*

law system (Soetandyo Wignyosoebroto, 2008).

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dimaksudkan agar diperoleh data yang berhubungan erat dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Untuk mencapai tujuan penelitian tersebut, maka langkah-langkah yang akan ditempuh adalah sebagai berikut :

- a. Menghimpun keputusan-keputusan diskresi yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata di Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Menghimpun literatur-literatur hukum yang ada kaitannya dengan keputusan diskresi dan ada kaitannya dengan pengujian oleh Peradilan Tata Usaha Negara.
- c. Menghimpun Putusan-Putusan Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Putusan-Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yang isinya menguji keabsahan dan legalitas keputusan diskresi.
- d. Menganalisis dan menemukan asas-asas hukum dari Putusan-Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang menguji keputusan diskresi khususnya Putusan-putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- e. Mengkaji secara futuristik/prospektif mengenai hal-hal apa saja yang seharusnya diatur didalam Peraturan Pemerintah mengenai diskresi pejabat administrasi pemerintahan.

3. Analisis Data

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif,

yaitu suatu analisis non-statistik atau non-matematis. Metode ini bertujuan untuk memahami atau mengerti gejala hukum yang akan diteliti dengan menekankan pada permasalahan, khususnya mengenai penerbitan keputusan diskresi yang telah dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan, pengujiannya oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan kajiannya futuristik/prospeknya untuk acuan bagi pejabat administrasi pemerintahan. yang bersangkutan dalam mengeluarkan diskresi.

Permasalahan akan dianalisis dengan menggunakan peraturan perundangundangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, serta pendapat para ahli hukum. Untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas akan digunakan metode berpikir induktif yaitu metode berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkaitan dengan Keputusan Diskresi

Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan dalam praktek perkara di Peradilan Tata Usaha Negara akan diketahui melalui Putusan-putusan pengadilan khususnya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Alasan mengapa pembahasan terhadap permasalahan dilakukan dengan instrumen putusan Pengadilan karena menurut Artidjo Alkostar (Artidjo

Alkostar, 2009), putusan pengadilan merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang bertujuan untuk mencapai kebenaran dan keadilan. Putusan pengadilan merupakan produk penegak hukum yang didasarkan pada hal-hal yang relevan secara yuridis yang muncul secara sah di persidangan. Kualitas putusan pengadilan berkorelasi dengan profesionalisme, kecerdasan moral, dan kepekaan nurani Hakim.

Jadi, suatu putusan dapat sekaligus mengandung 2 (dua) unsur yaitu di satu pihak putusan merupakan penyelesaian atau pemecahan suatu peristiwa konkrit dan di pihak lain merupakan peraturan hukum untuk waktu mendatang (Sudikno Mertokusumo). Oleh karenanya Artidjo Alkostar mengatakan bahwa dalam upaya untuk menemukan dan menerapkan keadilan dan kebenaran, putusan pengadilan harus sesuai dengan tujuan asasi dari suatu putusan pengadilan yaitu :

- 1) Harus melakukan solusi autoritatif, artinya memberikan jalan keluar dari masalah hukum yang dihadapi oleh para pihak.
- 2) Harus mengandung efisiensi yaitu sederhana, cepat dan biaya ringan karena keadilan yang tertunda itu merupakan ketidakadilan.
- 3) Harus sesuai dengan tujuan undang-undang yang dijadikan dasar putusan pengadilan tersebut.
- 4) Harus mengandung aspek stabilitas, yaitu ketertiban sosial dan ketentraman masyarakat.
- 5) Harus ada fairness, yaitu memberi kesempatan yang sama bagi pihak yang berperkara (Artidjo Alkostar).

Kasus Perkara Pemberhentian Tidak Dengan Hormat 4 (empat) orang Pegawai Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kebumen

Dalam kasus ini, Para Penggugat M. Budi Waluyo, SE, Sri Budiarti, Sugiarti dan Siti Jaimah sebagai para karyawan PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen telah diberhentikan tidak dengan hormat oleh Bupati Kebumen karena diduga telah terlibat dalam kasus kredit fiktif yang terjadi di PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen. Secara atributif, kewenangan untuk memberhentikan pegawai PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen diatur didalam Pasal 37 huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 22 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa "Direksi mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan pegawai BPR Daerah berdasarkan peraturan kepegawaian BPR Daerah yang bersangkutan.

Demikian pula dalam Pasal 18 huruf b Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 2 Tahun 2002 juga dinyatakan bahwa "Direksi mengangkat dan memberhentikan pegawai berdasarkan peraturan kepegawaian yang ditetapkan oleh Direksi dengan persetujuan Bupati melalui Dewan Pengawas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dengan demikian kewenangan Direksi untuk memberhentikan pegawai PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen diperoleh secara atributif dan bukan berasal dari kewenangan delegasi. Tetapi karena suatu keadaan mendesak dimana terjadi kredit fiktif yang diduga merugikan PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen senilai lebih dari 1,5 Milyar Rupiah

menyebabkan seluruh Anggota Direksi juga telah diberhentikan terlebih dahulu oleh Bupati Kebumen, maka Direksi yang secara atributif berwenang untuk memberhentikan pegawai PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen, tidak dapat melaksanakan tugasnya karena pada saat Penggugat diberhentikan, pada saat itu yang ada adalah Pejabat Sementara Direktur Utama. Dalam keadaan yang demikian, Bupati Kebumen telah mengambil suatu kebijakan untuk menerbitkan keputusan pemberhentian Para Penggugat dengan mendasarkan pada Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor : 64/Tahun 2002 tanggal 13 Mei 2002 yang menyatakan Pejabat Sementara (Pjs), Pejabat Pelaksana Tugas (Plt), Pejabat Pelaksana Harian (Plh) dan Pejabat Yang Menjalankan Tugas (Ymt) tidak berwenang untuk menetapkan kebijakan yang bersifat mengikat seperti penetapan surat keputusan dan penjatuhan hukuman disiplin.

Atas tindakan Tergugat tersebut, PTUN Semarang didalam Putusan Nomor. 48/G/2008/PTUN.SMG, 49/G/2008/PTUN.SMG, 50/G/2008/PTUN.SMG, dan 51/G/2008/PTUN.SMG masing-masing tanggal 2 April 2009 telah membenarkan tindakan Bupati Kebumen tersebut meskipun secara atributif kewenangan untuk memberhentikan pegawai PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen berada di tangan direksi dengan alasan keadaan yang mendesak dan demi kepentingan umum serta tidak berwenangnya Pejabat Sementara (PJS) Direktur Utama untuk memberhentikan pegawai PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kebumen. Meskipun dalam pokok perkaranya gugatan Para

Penggugat dikabulkan untuk seluruhnya, akan tetapi dari segi kewenangan, Bupati Kebumen dinyatakan berwenang untuk menerbitkan surat keputusan obyek sengketa. Selanjutnya berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor. 77/B/2009/PT.TUN.SBY, 78/B/2009/PT.TUN.SBY, 79/B/2009/PT.TUN.SBY, 80/B/2009/PT.TUN.SBY masing-masing di putus pada tanggal 10 Agustus 2009, telah menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang sebagaimana disebut diatas sehingga telah berkekuatan hukum tetap.

Kasus Pemberhentian dan Pengangkatan dalam Jabatan Struktural Eselon II / Administrator di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah

Dalam kasus ini, Penggugat Mahyuddin, S.T., M.M. sebagai Pejabat Struktural Eselon II / Administrator Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah yaitu Kepala pada Dinas Bina Marga dan Cipta Karya Kabupaten Bener Meriah / eselon (II.b) telah diganti dengan tanpa jabatan / eselon berupa Pelaksana pada Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bener Meriah oleh Plt. Bupati Bener Meriah Kebumen. Secara atributif, kewenangan untuk memutasi pegawai Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bener Meriah diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah untuk terakhir kali dengan Peraturan

Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menentukan: (1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah / wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

- a. melakukan mutasi pegawai;
- b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Bahwa Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Bener Meriah ditetapkan sebagai Bupati Kabupaten Bener Meriah setelah melalui pesta Demokrasi Pemilukada Tahun 2012. Bupati Bener Meriah pada Maret 2016 ditetapkan sebagai Tersangka oleh KPK RI serta

ditahan untuk kepentingan penyidikan atas dugaan penyalahgunaan kewenangannya sebagai kepala BPKS Sabang pada Tahun 2011. Untuk itu Menteri Dalam Negeri melalui Suratnya Nomor 132.11/999/SJ kepada Gubernur Aceh Perihal Penugasan Wakil Bupati Bener Meriah selaku Pelaksana Tugas Bupati Bener Meriah tanggal 24 Maret 2016 berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 65 ayat (3) menyatakan “Kepala Daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya” selanjutnya Pasal 66 ayat (1) huruf C menyatakan “Wakil Kepala Daerah melaksanakan Tugas dan Wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara”. Sehingga sejak tanggal 24 Maret 2016 sesuai dengan surat perintah Gubernur Aceh Nomor 04/Sprint/2016 tanggal 24 Maret 2016 Wakil Bupati Bener Meriah ditunjuk sebagai Pelaksana Tugas Bupati Bener Meriah. Untuk itu berdasarkan ketentuan tersebut kewenangannya dengan Bupati adalah sama.

Penggugat juga mendalilkan dalam gugatannya terkait dengan kewenangan Pejabat Kepala Daerah berdasarkan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 tanggal 19 Oktober 2015 menyatakan bahwa Tergugat tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian

dalam/dari jabatan ASN, menetapkan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil, Kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri;

Atas tindakan Tergugat tersebut, PTUN Banda Aceh didalam Putusan Nomor. 31/G/2016/PTUN.BNA, tanggal 13 Februari 2017 tidak membenarkan tindakan Bupati Bener Meriah karena dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K .26-30 IV .100 -2 | 99 tanggal 19 Oktober 2015 Perihal Penjelasan atas kewenangan penjabat kepala daerah di bidang kepegawaian menyatakan pada Poin 2 huruf a “Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri” sehingga gugatan dikabulkan dan Surat Keputusan yang dijadikan objek sengketa dinyatakan tidak sah. Selanjutnya berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Nomor. 77/B/2017/PT.TUN.MDN, telah menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh sebagaimana disebut diatas sehingga telah berkekuatan hukum tetap.

Pengujian Keputusan Diskresi Pejabat Pemerintahan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara

a. Badan/Pejabat Pemerintahan Yang Dapat Menerbitkan Keputusan Diskresi

Berdasarkan praktik sidang pada peradilan tata usaha negara, jabatan-jabatan seperti:

1. Presiden;
2. Para Menteri atau Pejabat setingkat Menteri;
3. Panglima TNI dan Kepala Staf Angkatan Darat, Laut dan Udara;
4. Kepala Kepolisian Negara;
5. Ketua Komisi/Dewan dan Lembaga setara;
6. Gubernur;
7. Bupati dan Walikota;
8. Pejabat Eselon I di Pemerintah Pusat dan Provinsi;
9. Sekretraris Daerah Kabupaten/Kota;
10. Pimpinan Badan. Serta pejabat operasional yang memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan diskresi karena tugasnya berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat seperti:
 - 1) Kepala resort Kepolisian Negara;
 - 2) Camat.

Pada prinsipnya setiap pejabat yang menjalankan urusan pemerintahan yang memiliki kewenangan secara atributif maupun delegasi memiliki kewenangan diskresi karena kewenangan diskresi merupakan pelengkap dari asas legalitas. Contoh jabatan lain yang juga memiliki kewenangan diskresi antara lain Lurah/Kepala Desa, Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dan Direktur BUMD bahkan Polisi sebagai penyidik dan

Jaksa sebagai Penuntut Umum memiliki diskresi terhadap perkara-perkara tertentu yang tidak ditindaklanjuti ke persidangan dengan alasan kemanfaatan serta Hakim pun memiliki kewenangan diskresi sebagaimana telah diuraikan diatas.

Sebagaimana asas hukum bahwa tidak ada aturan tanpa pengecualian, maka ada pula pejabat-pejabat yang dikecualikan dari kewenangan menerbitkan keputusan diskresi antara lain pejabat sementara, pejabat yang menjalankan tugas, pelaksana tugas dan pejabat pelaksana harian (Pjs, Ymt, Plt dan Plh) karena bukan pejabat definitif, maka pada prinsipnya tidak dapat menerbitkan keputusan yang bersifat strategis seperti pengangkatan dan pemberhentian pegawai serta keputusan-keputusan yang berkaitan dengan keuangan terlebih-lebih keputusan yang bersifat diskresi. Akan tetapi yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam hal pejabat definitif yang memperoleh kewenangan secara delegasi tidak ada (berhalangan dalam waktu yang cukup lama) padahal ia harus menerbitkan suatu keputusan diskresi, maka pejabat yang mendelegasikan kewenangannya harus mencabut keputusan pemberian delegasi baru kemudian dapat menerbitkan keputusan diskresi. Namun pernah terjadi pejabat yang memperoleh kewenangan secara atributif tidak ada karena telah diberhentikan padahal pejabat tersebut harus menerbitkan keputusan diskresi, maka atasan langsung pejabat definitif tersebut dapat menerbitkan keputusan diskresi jika ada keadaan yang mendesak dan dilakukan untuk kepentingan umum. Atas dasar hal tersebut, maka seyogyanya kewenangan

menerbitkan keputusan diskresi harus diberikan kepada setiap pejabat yang memperoleh kewenangan secara atributif dan delegasi dengan pengecualian-pengecualian sebagaimana disebut diatas.

b. Diskresi Pejabat Pemerintahan Yang Dapat Diuji Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Dalam menyelenggarakan tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *vvorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk) *circularizes* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota* (nota kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikking* (keputusan-keputusan) (Ridwan HR, 2007).

Menurut Phillipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakan keluar suatu kebijakan tertulis (2009).

Produk hukum dari Badan/Pejabat administrasi pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*Beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut

peraturan (*regeling*). Adapun perizinan (*vergunning*) merupakan suatu bentuk pengecualian dari larangan yang terdapat dalam suatu peraturan. Instrumen pemerintahannya dituangkan dalam bentuk peraturan mengenai izin atas hal tertentu, sedangkan landasan pelaksanaan/operasional bagi masyarakat atau badan/pejabat administrasi pemerintahan adalah berupa keputusan administrasi pemerintahan mengenai izin atas hal tertentu. Sedangkan peraturan kebijaksanaan (*beleid regels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies ermessen* (Jimly Asshiddiqie, 2004) yang dalam praktek banyak ditemukan dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri. Akibatnya banyak sekali Keputusan Presiden yang ditetapkan, termasuk berkenaan dengan sesuatu materi ketentuan yang seharusnya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, ditetapkan sendiri oleh Presiden tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam konteks Keputusan Presiden, *Anna Erliyanna* mengklasifikasikan Keputusan Presiden sebagai tiga hal yaitu sebagai peraturan umum (*regeling*), keputusan (*beschikking*), dan peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*) (Anna Erliyanna, 2005). Oleh karena satu produk hukum berupa Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi tiga hal sebagaimana disebut diatas, maka konsekuensinya adalah bahwa untuk menguji suatu Keputusan Presiden tidak dapat dilihat pada nomenklturnya saja, akan tetapi harus dilihat materi

muatannya apakah sebagai peraturan umum (*regeling*), keputusan (*beschikking*), atau peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*), sebab lembaga yang berwenang menguji legalitasnya berbeda-beda. Apabila Keputusan Presiden sebagai suatu peraturan umum dan sebagai suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*), maka lembaga yang berwenang untuk menguji legalitasnya adalah Mahkamah Agung melalui hak uji materil, sedangkan apabila Keputusan Presiden sebagai suatu keputusan (*beschikking*), maka lembaga yang berwenang untuk menguji legalitasnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi dalam bentuknya sebagai suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*), *Bagir Manan* mengatakan bahwa peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sehingga asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.

c. Pengujian Keputusan Diskresi Yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Pemerintahan Dalam Praktik Perkara Di Pengadilan Tata Usaha Negara

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara hanya dapat memeriksa Keputusan Diskresi apabila didasarkan dugaan terdapatnya kesalahan dalam menetapkan diskresi oleh Pejabat Administrasi Pemerintahan dan seluruh upaya administratif sudah ditempuh. Selanjutnya dalam melakukan pengujian terhadap keputusan diskresi, maka dasar pengujian yang digunakan oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara adalah

asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Karena sifatnya yang mendesak, maka sebaiknya perkara yang obyek sengketanya keputusan diskresi, diperiksa dengan acara cepat agar segera diperoleh putusan hukum atas keputusan diskresi tersebut sehingga acara cepat tersebut harus dimohonkan oleh Penggugat di dalam gugatannya. Oleh karena itu sejak gugatan di daftarkan di Kepaniteraan, maka Panitera harus menyarankan agar permohonan perkara diperiksa dengan acara cepat dimuat didalam gugatan Penggugat.

Pengujian keputusan diskresi dalam praktik perkara di Peradilan Tata Usaha Negara akan diketahui melalui putusan-putusan pengadilan khususnya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Alasan mengapa pembahasan terhadap permasalahan dilakukan dengan instrumen putusan Pengadilan karena menurut *Artidjo Alkostar* (2009), putusan pengadilan merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang bertujuan untuk mencapai kebenaran dan keadilan. Putusan pengadilan merupakan produk penegak hukum yang didasarkan pada hal-hal yang relevan secara yuridis yang muncul secara sah dipersidangan. Kualitas putusan pengadilan berkolerasi dengan profesionalisme, kecerdasan moral dan kepekaan nurani hakim. Pertimbangan Hukum (*Legal Reasoning*) yang dipakai para hakim sebagai landasan dalam mengeluarkan amar putusan, merupakan determinan dalam melihat kualitas putusan.

Dalam pasal 49 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 secara lengkap

menyebutkan “ Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

1. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
2. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam penjelasan pasal 49 hanya dijelaskan yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beberapa keputusan diskresi didalam praktik seringkali didalilkan oleh Tergugat sebagai keputusan yang diterbitkan dalam keadaan mendesak dan untuk kepentingan umum, baik yang disebutkan didalam keputusan objectum litis, maupun didalilkan didalam jawaban Tergugat pada saat terjadi gugatan.

Untuk membuktikan apakah suatu keputusan benar diterbitkan dalam keadaan mendesak serta apakah suatu keputusan diterbitkan untuk kepentingan umum atautkah tidak, maka majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut perlu untuk memeriksa dan mempertimbangkan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak dipersidangan, sehingga dengan demikian pemeriksaan dan pertimbangan Majelis Hakim sudah masuk pada pokok perkara bukan hanya pada formalitas gugatan.

Apabila berdasarkan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, majelis hakim menemukan fakta hukum bahwa keputusan yang digugat diterbitkan bukan dalam keadaan yang mendesak dan bukan untuk kepentingan umum, maka sudah seharusnya menurut hukum gugatan tersebut dikabulkan dan obyek gugatan dinyatakan batal , apabila berdasarkan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak ternyata keputusan yang digugat memang diterbitkan dalam keadaan yang mendesak dan demi kepentingan umum , maka sudah seharusnya pula menurut hukum gugatan dinyatakan ditolak.

SIMPULAN

Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan yang menerbitkan keputusan diskresi haruslah memiliki kewenangan untuk menerbitkan keputusan diskresi baik kewenangan yang berkaitan dengan cara memperoleh kewenangan yaitu atribusi atau delegasi ataupun kewenangan yang menyangkut wilayah, materi dan waktu. Selanjutnya, diskresi hanya dikeluarkan oleh pemerintah (eksekutif) baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah beserta seluruh jajarannya karena dalam penggunaan kebijakan diskresi yang melanggar atau merugikan hak warga negara terhadap pemerintah (eksekutif) dapat dimintai pertanggungjawaban melalui pengadilan.

Produk hukum dari Badan/Pejabat pemerintahan yang dapat dijadikan objek sengketa dan diuji pada pengadilan Tata Usaha Negara berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan

keputusan (Beschikking) dan tindakan sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (regeling) tidak dapat dijadikan objek sengketa dan tidak dapat diuji di pengadilan Tata Usaha Negara. Kemudian, dalam hal ada suatu aturan yang mengatur tentang hal tertentu, akan tetapi aturan tersebut tidak memungkinkan untuk dilaksanakan, maka pengujian terhadap keputusan diskresi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan tidak dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Dasar diterbitkannya keputusan diskresi adalah adanya keadaan mendesak yaitu suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, dimana untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum dan keadaan tersebut tidak boleh tercipta karena kesalahan tindakan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan yang melakukan diskresi. Kemudian, merujuk pada pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, maka diskresi yang dapat diuji oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebatas pada keputusan dan tindakan diskresi karena berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prospeknya juga dapat dilakukan terhadap tindakan faktual serta dapat pula memutus mengenai ganti rugi atas kerugian materil sebagai akibat diterbitkannya keputusan diskresi yang

tidak terbatas hanya maksimal sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Anna Erliyanna, Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, Bandung: LPPM-UNISBA, 1995
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005
- Hestu B. Cipto, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Penerbitan Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003
- Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, bahan kuliah pada program pendidikan lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992.
- JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009
- Jimly Asshiddiqy, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta 2004
- Jimly Ashiddiqy, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepanteraan MK RI, 2006
- Lintong Oloan Siahaan, *Wewenang PTUN menunda berlakunya Keputusan Pemerintah*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2006
- Lintong Oloan Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2005
- Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P. Panjaitan, *Makna dan Peranan Freies*

Rahmad Tobrani, Pengujian Keputusan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Diskresi yang Dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan

- Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara dalam SF Marbun dkk*, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Maria Farida I.S, *IlmuPerundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998
- M. Scheltema, De Rechtsstaat, dalam J.W.M. Engels (et.al), 1989, De Rechtsstaat Herdacht, Zwolle:Tjeen Willink
- Patuan Sinaga, *Hubungan antara kekuasaan dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dalam SF Marbun dkk*, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008,
- Phillipus m. Hadjon (et al), *pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999
- Piet Thoenes, "*The Elite in The Welfare State*" ,dikutip dari Mustaming Daeng Matutu, selayang pandang (tentang perkembangan Type-type Negara Modern, Pidato pada lustrum ke IV Fakultas hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hassanuddin di Makasar, 3 maret 1972, Hasanuddin University Press,Ujung Pandang, cetakan ke II, hlm 20, Lihat juga La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK Dalam Sitem Ketatanegaraan Indonesia*, CV Utama, Bandung, 2005
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007
- SF Marbun, *Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Di Indonesia, dalam SF Marbun dkk*, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta 2001
- Senoadji, Oemar, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, 1966
- Sjahran Basah, *eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni , Bandung, 1997.
- Sorjono Soekanto didalam bukunya *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986,
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan MetodePenelitiannya, dalam Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH*, Refika Aditama, Bandung, 2008
- Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 2000
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2009
- Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Balai Buku Ikhtiar, Jakarta, 1962
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Univ. Atma Jaya, Yogyakarta, 2005

B. Makalah dan Jurnal

- Artidjo Alkostar, *Dimensi Kebenaran Dalam Putusan Pengadilan*, Varia Peradilan, April 2009
- Bagir Manan, *Peraturan Kebijakan*, Varia Peradilan, Desember 2008
- Gagasan negara hukum secara embrionik telah dikemukakan filosof Masyhur Yunani, Plato, melalui konsep nomor. Menurut Plato, penyelenggara negara yang baik adalah yang didasarkan yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.
- Hasibuan, A.D., dan Ferry A.S., (2013), Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No: 17/G/2000/PTUN-MDN), *Mercatoria*, 6 (2): 133-144.
- Istilah "*Materi Muatan*" telah dinormatikan di dalam Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi pertama kali istilah tersebut digunakan oleh A Hamid S Attamimi dalam Disertasinya berjudul Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, UI Jakarta, 1990.
- Pemikiran *Stahl* sesungguhnya diilhami oleh pemikiran Filosof terkenal asal Jerman, Immanuel Kant, yang dikenal dengan konsepsi negara hukum liberal.
- Piet Thoenes, "*The Elite in The Welfare State*" ,dikutip dari Mustaming Daeng Matutu, selayang pandang (tentang perkembangan Type-type Negara Modern, Pidato pada lustrum ke IV Fakultas hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas

- Hassanuddin di Makasar, 3 maret 1972, Hasanuddin University Press,Ujung Pandang, cetakan ke II, hlm 20, Lihat juga La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK Dalam Sitem Ketatanegaraan Indonesia*, CV Utama, Bandung, 2005
- Rusma Dwiyanana, *Akuntabilitas Administrasi dan Hukum Atas Keputusan Administrasi Pejabat Pemerintahan*, diunduh dari www.wordpress.com, Januari 2009
- Yos Johan Utama, *Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 10 No.1, Maret 2007.
- undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2014 Nomor 244, TLNRI Nomor 4380)
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (LNRI Tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5587)

C. Putusan

- Putusan PTUN Semarang Nomor. 30/G/2008/PTUN.SMG tanggal 26 November 2008
- Putusan PT.TUN Surabaya Nomor. 21/B/2009/PT.TUN.SBY tanggal 16 April 2009
- Putusan PTUN Banda Aceh Nomor. 31/G/2016/PTUN.BNA tanggal 13 Februari 2017

D. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Tahun 1986 Nomor 77, TLNRI Nomor 3344)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (LNRI Tahun 2004 Nomor 9, TLNRI Nomor 4359)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Tahun 2004 Nomor 35, TLNRI Nomor 4380)
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (LNRI Tahun 2005 Nomor 22, TLNRI Nomor 4480)
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (LNRI Tahun 2009 Nomor 160, TLNRI Nomor 5079)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-