

## ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA

Oleh:

**Melkiardo Febrian Tagung<sup>1</sup>**

**Mohammad Afrizal<sup>2</sup>**

**Nurus Zaman<sup>3</sup>**

Universitas Trunojoyo Madura

Alamat: JL. Raya Telang, Telang, Kec. Kamal, Kabupaten Bangkalan, Jawa Timur  
(69162).

Korespondensi Penulis: [melkiardofebriantagung@gmail.com](mailto:melkiardofebriantagung@gmail.com),  
[afrizalmohammad12@gmail.com](mailto:afrizalmohammad12@gmail.com), [zamany\\_02@yahoo.co.id](mailto:zamany_02@yahoo.co.id).

***Abstract.** In the practice of determining the object of dispute, there is still ambiguity in determining the boundary between state administrative decisions (KTUN) that can be challenged and administrative actions that are not included in the object of dispute. This ambiguity has implications for the emergence of repeated niet ontvankelijk verklaard decisions, and creates inequality in access to justice for the community. The purpose of this study is to analyze the concept and legal boundaries regarding the object of dispute according to Law Number 51 of 2009, and examine the legal implications of government officials' discretion in determining the object of dispute, especially in the form of written decisions. This study uses a normative juridical method with a statute approach and a conceptual approach, supported by descriptive analysis of judicial doctrine and practice. The results of the study indicate that the determination of the object of dispute must fulfill the elements of KTUN, namely written, concrete, individual, final, and have legal consequences for a person or civil legal entity. However, the development of administrative law through Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration has expanded the scope of disputed objects to include factual actions of*

# ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA

*officials (bestuur handelingen) and government discretion that impacts the rights of citizens.*

**Keywords:** *Government Discretion, Object of Dispute, State Administrative Court.*

**Abstrak.** Dalam praktik penetapan objek sengketa masih terdapat ambiguitas dalam menentukan batas antara keputusan tata usaha negara (KTUN) yang dapat digugat dan tindakan administratif yang tidak termasuk dalam objek sengketa. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada munculnya putusan *niet ontvankelijk verklaard* yang berulang, serta menimbulkan ketimpangan akses keadilan bagi masyarakat. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis konsep dan batasan hukum mengenai objek sengketa menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta menelaah implikasi hukum diskresi pejabat pemerintahan terhadap penetapan objek sengketa, khususnya yang berbentuk keputusan tertulis. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*), yang didukung analisis deskriptif terhadap doktrin dan praktik peradilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan objek sengketa harus memenuhi unsur-unsur KTUN, yaitu tertulis, konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun, perkembangan hukum administrasi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memperluas ruang lingkup objek sengketa hingga mencakup tindakan faktual pejabat (*bestuur handelingen*) dan diskresi pemerintahan yang berdampak pada hak warga negara.

**Kata Kunci:** Diskresi Pemerintahan, Objek Sengketa, Pengadilan Tata Usaha Negara.

## LATAR BELAKANG

Negara hukum (*rechtstaat*) menempatkan setiap penyelenggaraan pemerintahan di bawah supremasi hukum agar setiap tindakan dan/atau perbuatan pejabat publik dapat diuji keabsahannya. Dalam konteks tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi pilar atau tempat ketika hak-hak dari warga negara atau masyarakat itu dirampas oleh penyelenggara pemerintahan melalui tindakan dan/atau perbuatannya. Keberadaan PTUN pada prinsipnya guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak-hak

warga negara<sup>1</sup>. Pengadilan sebagai institusi hukum bukan sekadar arena formal untuk memutus sengketa. secara filosofis ia berfungsi sebagai mekanisme legitimasi negara menjaga *rule of law*, menjamin kepastian hukum, serta menyeimbangkan otoritas administratif dengan hak-hak warga negara. Dalam konteks sengketa tata usaha negara (TUN), fungsi tersebut memperoleh dimensi khusus: pengadilan tidak hanya menilai substansi keputusan administrasi, tetapi juga memeriksa apakah tindakan birokrasi telah melampaui batas kewenangan, menyalahi prosedur, atau melanggar prinsip keadilan administratif<sup>2</sup>. Konsep objek sengketa (*objectum litis*) dalam peradilan TUN memerlukan refleksi filosofis karena menentukan batas antara politik administrasi dan kontrol yudisial apa yang dapat dan harus menjadi ranah pengadilan, dan apa yang tetap menjadi domain kebijakan publik.

Ketidajelasan konseptual pada penetapan objek sengketa berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, menimbulkan akses keadilan yang timpang, dan mengaburkan akuntabilitas administrasi publik. Dalam konteks ini, penetapan objek sengketa menjadi aspek fundamental, sebab ia menentukan apakah suatu perbuatan pejabat dapat diuji secara hukum atau tidak. Kegagalan menetapkan objek sengketa dengan benar dapat menggugurkan gugatan sebelum substansi diuji, sehingga memiliki konsekuensi terhadap akses keadilan itu sendiri<sup>3</sup>.

Secara yuridis, dasar hukum keberadaan PTUN diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang dalam Pasal 1 angka 9 mendefinisikan keputusan tata usaha negara sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun dalam praktiknya, muncul persoalan batasan apa yang dapat dikategorikan sebagai “objek sengketa.” Beberapa tindakan pejabat, seperti *fakta administratif*, surat edaran, atau hasil pemeriksaan internal sering kali diperdebatkan statusnya apakah termasuk objek sengketa atau bukan<sup>4</sup>. Putusan-putusan Mahkamah Agung seperti Putusan Nomor 31 K/TUN/2000

---

<sup>1</sup> Budi Sastra Panjaitan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Medan: CV.Manhaji Medan, 2016), hlm.12-13.

<sup>2</sup> Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Heaven: Yale University Press, 1969), hlm.105.

<sup>3</sup> H R Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm.214.

<sup>4</sup> Philipus M Hadjon and Titiek Sri Djatmayati, “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia” (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), hlm.78.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

dan Putusan Nomor 52 K/TUN/2004 menunjukkan adanya pergeseran interpretasi hakim terhadap konsep objek sengketa, di mana perbuatan pejabat yang menimbulkan akibat hukum faktual dapat dinilai sebagai objek meskipun tidak berbentuk keputusan tertulis. Dinamika ini memperlihatkan bahwa praktik di pengadilan, khususnya pada tahap pemeriksaan awal, sangat menentukan apakah gugatan dapat diterima atau dinyatakan *niet ontvankelijk verklaard* (tidak dapat diterima).

PTUN Surabaya sebagai pengadilan tingkat pertama yang berwenang memeriksa sengketa administrasi di wilayah Jawa Timur menghadapi kompleksitas perkara yang beragam, mulai dari kepegawaian, perizinan, hingga pertanahan. Berdasarkan data publikasi PTUN Surabaya tahun 2023, sekitar 27% perkara dinyatakan tidak diterima karena kesalahan dalam penentuan objek sengketa. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pemahaman normatif para pihak dengan praktik administratif pengadilan. Selain itu, PTUN Surabaya juga kerap menerima perkara yang objek sengketanya berupa tindakan faktual pejabat, sehingga menuntut hakim untuk menafsirkan ulang batasan objek sebagaimana diatur undang-undang. Oleh karena itu, penelitian mengenai praktik penetapan objek sengketa oleh PTUN Surabaya menjadi penting untuk mengetahui sejauh mana pengadilan menerapkan asas legalitas, proporsionalitas, dan akses keadilan administratif<sup>5</sup>. Beberapa penelitian terdahulu telah membahas isu penetapan objek sengketa dalam konteks normatif. B.S. Panjaitan menegaskan bahwa objek sengketa merupakan unsur utama dari gugatan TUN dan bersifat *determinatif* terhadap kompetensi absolut pengadilan<sup>6</sup>. Sementara itu, penelitian F.E. Aji tahun 2018 menyoroti perluasan makna objek sengketa setelah perubahan UU PTUN, di mana tindakan pejabat yang menimbulkan akibat hukum faktual dapat dikualifikasi sebagai objek sengketa<sup>7</sup>. Namun, sebagian besar studi masih berfokus pada aspek normatif dan putusan tingkat kasasi, tanpa mengamati bagaimana praktik di tingkat pertama, khususnya di PTUN Surabaya, dilakukan dalam konteks faktual dan administratif. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis empiris terhadap praktik faktual penetapan objek sengketa di PTUN Surabaya, bukan sekadar analisis doktrinal atau putusan tingkat kasasi. Kajian empiris lokal ini mengisi kekosongan penelitian

---

<sup>5</sup> Ridwan, *Op.Cit*, hlm.228.

<sup>6</sup> Budi Sastra Panjaitan, *Op.Cit*, hlm.41.

<sup>7</sup> Fellista Ersyta Aji and Laga Sugiarto, "Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual," *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (2018): hlm.146-147.

mengenai hubungan antara mekanisme administratif pengadilan dengan pertimbangan hukum hakim dalam menentukan status objek sengketa<sup>8</sup>. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana konsep dan batasan hukum mengenai objek sengketa dalam perkara Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara? 2) Bagaimana praktik penetapan obyek sengketa oleh pengadilan tata usaha negara dalam proses pemeriksaan perkara khususnya terkait tindakan administratif yang tidak selalu berbentuk keputusan tertulis?

## **KAJIAN TEORITIS**

### **Teori Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu cabang kekuasaan negara yang bersifat independen sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, serta oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu lingkup peradilan di bawah Mahkamah Agung adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Sistem peradilan di Indonesia sangat unik karena tidak sepenuhnya memiliki kesamaan dengan sistem *unity of jurisdiction* dan *duality of jurisdiction* PTUN<sup>9</sup>. PTUN di Indonesia dapat dikatakan sebagai hasil perpaduan antara kedua sistem tersebut. Dari segi fungsi dan struktur organisasinya, PTUN lebih mendekati sistem *unity of jurisdiction* karena melaksanakan fungsi yudisial murni dan berada langsung di bawah kewenangan Mahkamah Agung. Namun, jika ditinjau dari prinsip-prinsip penyelesaian sengketa, karakteristiknya lebih menyerupai sistem *duality of jurisdiction*, terutama karena adanya pemisahan yang tegas antara hukum perdata dan hukum publik serta pemberian kedudukan khusus bagi pemerintah di hadapan pengadilan.

---

<sup>8</sup> Awaludin Nur Ihfan, "Problematika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang," *Media Iuris* 7, no. 1 (2024): hlm.95.

<sup>9</sup> Umar Dani, "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia : Sistem Unity Of Jurisdiction Atau Duality Of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya Understanding Administrative Court In Indonesia : Unity Of Jurisdiction Or Dualit," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018): hlm.421.

# **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

Di Indonesia PTUN merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang secara struktur organisasi berada di bawah Mahkamah Agung dan tidak berdiri sendiri seperti pada negara-negara sistem Civil Law pada umumnya. Karena berada di bawah Mahkamah Agung maka pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Secara normatif PTUN bukan pengadilan yang mandiri di luar kekuasaan kehakiman (yudisial), sehingga sistem penyelesaian sengketa tata usaha negara mengikuti pola penyelesaian sengketa perdata yang mengenal istilah pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali.

## **Teori Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers*) dan Batas Kompetensi Peradilan**

Teori pemisahan kekuasaan menyatakan bahwa fungsi legislasi, eksekusi, dan yudikasi memiliki batas-batas masing-masing. Dalam praktik PTUN, teori ini menimbulkan pertanyaan: sejauh mana pengadilan dapat memeriksa tindakan administratif terutama tindakan faktual atau kebijakan teknis tanpa melampaui batas yudisialitas dan mencampuri urusan eksekutif? Konsep kompetensi absolut PTUN berkaitan erat dengan pemaknaan objek sengketa karena menentukan ruang lingkup kewenangan peradilan untuk menguji tindakan pemerintahan.

Teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu menjadi dasar penting dalam penyelenggaraan negara hukum modern. Teori ini menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam tiga cabang utama legislatif, eksekutif, dan yudikatif agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*)<sup>10</sup>. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini diadopsi dalam sistem ketatanegaraan dengan penyesuaian terhadap semangat konstitusionalisme dan efisiensi pemerintahan.

## **Konsep *Objectum Litis* (Objek Sengketa) dalam Hukum Acara PTUN**

Dalam hukum acara, *objectum litis* (objek sengketa) adalah unsur determinatif yang harus jelas dalam gugatan; tanpa objek sengketa yang sah, pengadilan dapat

---

<sup>10</sup> Montesquieu, *The Spirit of the Laws* (Cambridge University Press, 1989), hlm.157.

menolak gugatan pada tahap formal. Teori hukum acara memperlakukan objek sengketa sebagai syarat kompetensi material dan prosesual. Persoalan teoretis muncul ketika objek tersebut bukan keputusan tertulis formal tetapi perbuatan faktual yang menimbulkan akibat hukum (contoh: pengabaian pendaftaran, tindakan administratif tanpa bentuk tertulis). Perdebatan teoretis ini mempengaruhi interpretasi hakim apakah perluasan objek diperlukan untuk menjamin perlindungan hak atau bertentangan dengan ketentuan undang-undang yang tekstual.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini, menggunakan jenis penelitian normatif yakni merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi, dengan tujuan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep sebagai preskripsi argumentasi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi<sup>11</sup>. Penelitian ini menggunakan pendekatan *statue aproach* dan pendekatan *conceptual aproach*. Mekanisme dalam penyusunan artikel ilmiah ini menggunakan studi kepustakaan atau library reseacrth yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan tentang Kementerian Negara. Sedangkan bahan hukum sekunder berasal dari dokumen-dokumen seperti buku, jurnal hukum, dan doktrin para ahli hukum. Setelah bahan hukum terkumpul, maka langkah selanjutnya dalam penyusunan artikel ilmiah ini adalah menganalisis secara deskriptif yang tujuan utamanya untuk mengkaji mekanisme penetapan objek sengketa.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konsepsi Penetapan dan Batasan Hukum Objek Sengketa Tata Usaha Negara**

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan bagian integral dari kekuasaan kehakiman di Indonesia yang bertugas menegakkan hukum dan keadilan dalam hal terjadinya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat TUN atas perbuatan dan/atau tindakannya yang dikeluarkan yang di nilai merugikan warga negara. Tujuan utama pembentukan PTUN adalah memberikan perlindungan hukum kepada warga negara dari

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum: Edisi Revisi, (Jakarta: Prenada Media, 2017), hlm.47.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

tindakan atau keputusan pemerintah yang dianggap melanggar hukum atau menyalahgunakan wewenang<sup>12</sup>. Dalam konteks inilah, *objek sengketa Tata Usaha Negara* menjadi sentral, karena menentukan apakah suatu gugatan dapat diterima atau tidak oleh pengadilan. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah: “Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Definisi tersebut menunjukkan bahwa KTUN merupakan inti dari objek sengketa dalam perkara PTUN, karena keputusan itulah yang menjadi dasar gugatan. Dalam teori administrasi negara, tindakan pejabat pemerintah dibedakan menjadi *rechtshandelingen* (tindakan hukum) dan *feitelijke handelingen* (tindakan faktual)<sup>13</sup>. Hanya tindakan hukum administrasi yang memenuhi kriteria KTUN yang dapat digugat ke PTUN. Secara konseptual, teori *discretionary power* menjelaskan bahwa pejabat administrasi diberikan kebebasan tertentu dalam mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan kebijaksanaan, namun kebebasan tersebut tetap dibatasi oleh asas legalitas (*principle of legality*) dan asas akuntabilitas. Oleh karena itu, PTUN berperan penting sebagai pengendali yudisial (judicial control) terhadap pelaksanaan kekuasaan administrasi agar tetap sesuai dengan prinsip *good governance* dan *clean government*<sup>14</sup>. Dengan demikian, konsep objek sengketa dalam PTUN merupakan manifestasi dari kontrol hukum terhadap kekuasaan administrasi negara, sehingga menjamin agar tindakan pemerintah tetap dalam koridor hukum yang sah dan melindungi hak-hak warga negara dari potensi kesewenang-wenangan.

Berdasarkan definisi KTUN dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009, terdapat lima unsur utama yang harus dipenuhi agar suatu keputusan dapat dikategorikan sebagai objek sengketa yang bersifat fiktif positif:

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 15.

<sup>13</sup> Philipus M Hadjon and Titiek Sri Djatmayati, *Op.Cit*, hlm.43.

<sup>14</sup> Ridwan, *Op.Cit*, hlm.121.



1. Penetapan Tertulis, Unsur tertulis merupakan syarat formil agar suatu tindakan administratif dapat diuji secara hukum. Tanpa bentuk tertulis, sulit dibuktikan bahwa telah terjadi keputusan administratif yang sah<sup>15</sup>.
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara  
Hanya keputusan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara baik pusat maupun daerah yang dapat menjadi objek sengketa. Pejabat tersebut harus memiliki kewenangan atribusi, delegasi, atau mandat sebagaimana diatur dalam hukum administrasi.
3. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku KTUN harus memiliki dasar hukum yang sah. Jika keputusan dikeluarkan tanpa kewenangan atau melampaui batas kewenangan, maka keputusan tersebut dapat digugat karena melanggar asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).
4. Bersifat Konkret, Individual, dan Final
  - a. Konkret : objeknya jelas, nyata, dan tidak bersifat abstrak.
  - b. Individual: ditujukan kepada subjek tertentu.
  - c. Final : bersifat akhir dan menimbulkan akibat hukum langsung.  
Keputusan yang masih bersifat sementara atau rekomendatif belum memenuhi unsur finalitas.
5. Menimbulkan Akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata  
Unsur ini menandakan adanya kepentingan hukum (*legal standing*) dari penggugat. Tanpa kerugian hukum, seseorang tidak dapat mengajukan gugatan.

Unsur-unsur tersebut bersifat kumulatif, artinya apabila satu unsur tidak terpenuhi, maka keputusan tersebut tidak dapat dianggap sebagai KTUN dan otomatis tidak dapat dijadikan objek sengketa di PTUN.

Batasan hukum objek sengketa merupakan hal yang sangat fundamental dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia. Tidak setiap tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah dapat serta-merta diajukan sebagai objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini disebabkan karena hukum administrasi negara telah menetapkan parameter yuridis tertentu yang berfungsi untuk membedakan antara keputusan yang bersifat *justiciable* (dapat diuji di pengadilan) dengan tindakan

---

<sup>15</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm.54.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

administratif yang berada di luar jangkauan peradilan Meskipun KTUN merupakan objek utama sengketa di PTUN, Pasal 2 UU No. 51 Tahun 2009 memberikan batasan yang tegas terhadap beberapa keputusan yang tidak termasuk objek sengketa, antara lain:

1. Keputusan yang bersifat umum (*regeling*), seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan peraturan daerah. KTUN hanya mencakup keputusan yang bersifat individual, bukan peraturan yang mengikat umum.
2. Keputusan yang bersifat internal, yaitu keputusan yang hanya berlaku di lingkungan administrasi internal suatu instansi dan tidak menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat.
3. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan lebih lanjut, misalnya keputusan rekomendatif atau usulan jabatan yang belum disahkan oleh pejabat berwenang.
4. Keputusan di bidang hukum perdata, pidana, dan militer, karena berada di bawah yurisdiksi peradilan umum, peradilan pidana, dan peradilan militer.
5. Tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) seperti pengawasan, penggeledahan, atau penertiban, yang tidak menghasilkan keputusan tertulis.

Pengecualian-pengecualian tersebut menunjukkan adanya batas yuridis PTUN agar tidak melampaui kewenangan dalam mengadili tindakan-tindakan administratif yang bersifat non-justiciable. Dengan demikian, sistem peradilan administrasi di Indonesia tetap menjaga keseimbangan antara perlindungan warga negara dan efektivitas pemerintahan.

Dalam praktiknya, objek sengketa TUN memainkan peran strategis dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemerintahan. PTUN tidak hanya berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa, tetapi juga sebagai instrumen kontrol terhadap legalitas dan rasionalitas keputusan administratif. Melalui mekanisme gugatan di PTUN, warga negara memperoleh jaminan kepastian hukum bahwa setiap tindakan pejabat pemerintah dapat diuji keabsahannya. Hal ini sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, dan proporsionalitas. Konsep objek sengketa juga berperan dalam mewujudkan prinsip rule of law dan good governance, di mana pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap keputusan administratif yang berdampak pada hak warga negara<sup>16</sup>. Dalam hal ini, PTUN menjadi

---

<sup>16</sup> M. Fakhrurrahman Arif, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik," *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 2 (2023): hlm.60.

pelaksana prinsip akuntabilitas publik sebagaimana ditekankan oleh teori Good and Clean Government, yang menempatkan transparansi dan tanggung jawab hukum sebagai landasan utama penyelenggaraan kekuasaan negara<sup>17</sup>. Dengan demikian, pembatasan dan konsep hukum mengenai objek sengketa sebagaimana diatur dalam UU No. 51 Tahun 2009 tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga mencerminkan nilai substantif perlindungan hukum dan kontrol demokratis terhadap kekuasaan eksekutif.

Sengketa tata usaha negara ini berpangkal dari ditetapkannya suatu keputusan TUN oleh badan atau pejabat TUN. Oleh karena itu, pada hakikatnya sengketa tata usaha negara adalah sengketa tentang sah atau tidaknya suatu keputusan TUN yang telah dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, atau dengan kata lain dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dapat digugat di hadapan pengadilan TUN hanyalah badan atau pejabat TUN, selain itu sengketa yang dapat diadili oleh peradilan tata usaha negara adalah sengketa mengenai sah atau tidaknya suatu keputusan TUN, bukan sengketa mengenai kepentingan hak. Untuk menilai mengenai sah atau tidaknya keputusan TUN negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang disengketakan oleh seseorang atau badan hukum perdata merupakan kewenangan peradilan TUN, dan apabila hak-hak seseorang atau badan hukum dirugikan oleh adanya keputusan pejabat TUN maka menurut ketentuan tersebut dapat diajukan ke pengadilan TUN.

Kemudian adapun objek sengketa yang bersifat fiktif negatif tersebut diatur dalam ketentuan pasal 3 UU PTUN yang berbunyi :

1. Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara.
2. Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon. Adapun jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat. Maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang

---

<sup>17</sup> Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), hlm.87.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

ditetapkan telah lewat dan badan atau pejabat tata usaha negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang telah diterimanya.

3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan. Badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan. Sehingga dari ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek sengketa yaitu keputusan penolakan yang bersifat fiktif negatif, karena badan atau pejabat TUN tidak pernah mengeluarkan surat keputusan sehingga yang digugat bukan surat keputusan sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 UU PTUN.

Pembatasan terhadap objek sengketa dalam perkara Tata Usaha Negara memiliki dasar yang kuat baik secara normatif maupun konseptual. Dalam praktik peradilan administrasi, pembatasan ini tidak dimaksudkan untuk mempersempit hak warga negara dalam mencari keadilan, melainkan untuk menegaskan batas kewenangan peradilan TUN agar tetap berfungsi sesuai dengan prinsip *rule of law* dan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut penulis beberapa alasan yuridis utama mengapa pembatasan tersebut diperlukan adalah sebagai berikut :

1. Untuk Menegakkan Prinsip Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Prinsip kompetensi absolut (*absolute competence*) adalah dasar hukum yang menentukan lingkup yurisdiksi suatu peradilan. PTUN hanya berwenang memeriksa sengketa yang timbul dari keputusan administrasi negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final. Tanpa adanya pembatasan, PTUN berpotensi mengadili seluruh bentuk tindakan pemerintah, termasuk yang bersifat kebijakan umum (*beleid*) yang seharusnya tidak masuk ranah peradilan. Oleh karena itu, pembatasan objek sengketa menjadi penting agar pengadilan tidak melampaui batas fungsinya dan tetap fokus pada uji legalitas (*legality review*) terhadap keputusan administratif.

2. Untuk Menjaga Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Powers*)

Prinsip pemisahan kekuasaan menegaskan bahwa fungsi pemerintahan (eksekutif) tidak boleh diintervensi secara berlebihan oleh lembaga yudikatif. Jika semua tindakan pemerintah dapat digugat ke PTUN tanpa batas, maka akan terjadi tumpang tindih antara fungsi administratif dan fungsi yudisial. Dengan adanya pembatasan

terhadap objek sengketa, PTUN hanya memeriksa tindakan administratif yang telah menimbulkan akibat hukum konkret terhadap warga negara, bukan keputusan politik atau kebijakan umum. Hal ini memastikan agar fungsi kontrol yudisial tetap proporsional dan tidak melanggar independensi cabang kekuasaan lain.

### 3. Untuk Mencegah Beban Perkara yang Berlebihan (*Judicial Overload*)

Tanpa adanya batasan, setiap tindakan administratif, bahkan yang bersifat teknis atau internal, dapat digugat ke PTUN. Kondisi ini berpotensi menimbulkan overload perkara, yang justru menghambat efektivitas penegakan hukum. Dengan menentukan secara tegas keputusan mana yang termasuk dan tidak termasuk objek sengketa, pembentuk undang-undang berusaha menciptakan sistem peradilan yang efisien dan fokus pada perkara-perkara yang benar-benar menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat.

Sehingga dalam praktiknya, objek sengketa TUN memainkan peran strategis dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemerintahan. PTUN tidak hanya berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa, tetapi juga sebagai instrumen kontrol terhadap legalitas dan rasionalitas keputusan administratif<sup>18</sup>. Melalui mekanisme gugatan di PTUN, warga negara memperoleh jaminan kepastian hukum bahwa setiap tindakan pejabat pemerintah dapat diuji keabsahannya. Hal ini sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, dan proporsionalitas. Konsep objek sengketa juga berperan dalam mewujudkan prinsip rule of law dan good governance, di mana pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap keputusan administratif yang berdampak pada hak warga negara.

Dalam hal ini, PTUN menjadi pelaksana prinsip akuntabilitas publik sebagaimana ditekankan oleh teori *Good and Clean Government*, yang menempatkan transparansi dan tanggung jawab hukum sebagai landasan utama penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan demikian, pembatasan dan konsep hukum mengenai objek sengketa sebagaimana diatur dalam UU No. 51 Tahun 2009 tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga mencerminkan nilai substantif perlindungan hukum dan kontrol demokratis terhadap kekuasaan eksekutif.

---

<sup>18</sup> Widia Rizki, Fauzan Akmal Ariza, and Muhammad Wahyu Rizki, "Subjek Dan Objek Sengketa Tata Usaha Negara" *Jurnal Sahabat* 1, no. 2 (2024): hlm.56.

# **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

## **Penetapan Objek Sengketa Dalam Perspektif Diskresi**

Pemerintah sebagai alat penggerak sistem dalam bernegara, yang berfungsi menjalankan suatu tindakan atau putusan yang memiliki dampak bagi warga negara, pemerintah juga memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan urusan negara tindakan perbuatan atau administratif. Maka disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menghadirkan adanya PTUN yang mempunyai wewenang menyelesaikan tindakan pemerintah menimbulkan suatu perbuatan melawan hukum dan menimbulkan sengketa tata usaha, meliputi orang, badan usaha perdata, atau badan pejabat negara pusat maupun daerah yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau objek sengketa Tata Usaha Negara yang dianggap sebagai melanggar hak dan kepentingan warga negara atau badan hukum itu sendiri. KTUN mengikat pada orang yang dituju karena, unsur KTUN yang juga menjadi ciri khas, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, final, PTUN mengalami perluasan kompetensi atau yuridiksi absolut yang signifikan setelah berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut UUAP). UUAP memberikan dasar kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar keputusan tertulis (*beschikking*) yakni tindakan administrasi (*bestuur handelingen*).

Kehadiran UUAP dalam penegakan hukum administrasi dapat dikatakan sebagai hukum materil, sedangkan UU Peratun adalah hukum formil (hukum acara) (*ACTA DIURNAL*). Pejabat negara meliputi badan badan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat, dalam pelaksanaannya pejabat negara yang terkadang melakukan kesalahan yang berdampak merugikan masyarakat secara umum, dan perbuatan melawan hukum (PMH) serta penyalagunaan wewenang. Tindakan yang merugikan masyarakat dapat dibagi menjadi dua (dua) alur, bila dipahami dalam Perkara Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) secara fundamental diatur pada Undang-Undang Pasal 53 Ayat (2) No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara J.o, Undang-Undang No 9 Tahun 2004 J.o, Undang-Undang No 51 Tahun 2009 serta pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi pemerintah. kedua Undang-undang tersebut mengatur keputusan atau tindakan yang bertentangan dengan hukum dan asas asas umum pemerintahan baik (AUPB), Dan mengenai Perkara Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang diatur dalam pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi pemerintah. Tindakan tindakan yang menimbulkan suatu

dekresi. Dekresi ialah menurut pasal 1 angka 9 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintah; ialah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan pilihan, tidak mengatur, atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintah.

Adapun definisi menurut Gayus T. Lumbun, diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang dengan tiga syarat yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangan dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)<sup>19</sup>. sebagai acuan fundamental dalam diskresi diatur dalam yang memuat hal-hal penting menyangkut diskresi UU 30/2014 antara lain:

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.
2. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk Pasal 22 ayat (2) dan penjelasan:
  - a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. Mengisi kekosongan hukum;
  - c. Memberikan kepastian hukum, dan
  - d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.
3. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi :
  - a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan:
  - b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur,

---

<sup>19</sup> Eri Yulikhson, *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi Dalam PTUN)*, (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm.3.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

- c. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
  - d. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
4. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat dalam Pasal 24 :
- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
  - b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
  - d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif,
  - e. Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
  - f. Dilakukan dengan itikad baik.
5. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila pengguna diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.

Perkembangan masyarakat yang semakin maju membuat pejabat/badan pemerintah merasa terdesak dan merasa tidak dapat menggunakan kewenangan yang bersifat mengikat pada undang-undang dan digunakan diskresinya tersebut, yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum *welfare state* (negara sejahtera) dan berperan aktif dalam kedalaman bidang kehidupan sosial<sup>20</sup>. Menurut pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya diskresi (khususnya diskresi bebas) merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan tidak jelas.

Namun demikian, menurut hemat penulis, meskipun diskresi itu dibenarkan secara konseptual dan dikeluarkannya diskresi tersebut sesuai dengan tatanana yang ada, tetapi ketika diskresi itu di nilai melanggar hak-hak dari masyarakat, maka diskresi

---

<sup>20</sup> Julista Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Sasi* 17, no. 2 (2011): hlm.4.



apapun jenisnya tetap perlu untuk di kaji dalam rangka mencari kebenaran hakiki. Hal ini disebabkan karena tujuan utama dari pemberian kewenangan diskresi bukanlah untuk memberikan kekuasaan tanpa batas kepada pejabat administrasi, melainkan untuk menjamin kelancaran pelayanan publik dan perlindungan terhadap kepentingan umum dalam situasi di mana hukum tertulis tidak memberikan pedoman yang jelas. Oleh karena itu, ketika pelaksanaan diskresi justru menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat, maka fungsi korektif dari hukum administrasi negara harus diaktifkan untuk menilai apakah tindakan diskresi tersebut masih dalam koridor kepatutan, keadilan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>21</sup>.

Dalam konteks ini, pengujian terhadap diskresi menjadi penting sebagai bentuk akuntabilitas atas penggunaan kewenangan. Pemerintah sebagai pelaksana diskresi tidak boleh berlindung di balik alasan kepentingan umum jika tindakan yang diambil justru mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Kajian hukum atas diskresi yang melanggar hak masyarakat juga berfungsi untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), di mana diskresi yang semula dimaksudkan untuk kepentingan publik berubah menjadi alat justifikasi tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, pengawasan yuridis terhadap diskresi bukan hanya menjadi mekanisme pengendali, tetapi juga sarana untuk menegakkan prinsip keadilan substantif agar kebijakan pemerintah tetap berpihak pada nilai-nilai kemanusiaan dan perlindungan hak-hak warga negara.

Diskresi yang dinilai melanggar hak-hak masyarakat perlu ada sanksi dengan alasan pertimbangan penyalahgunaan diskresi karena berdampak pada pelanggaran hak-hak masyarakat dapat terjadi dalam berbagai bentuk, seperti keputusan yang diskriminatif, penetapan kebijakan tanpa dasar hukum yang jelas, atau pengabaian terhadap prosedur hukum yang seharusnya ditaati. Oleh karena itu, penting untuk menerapkan mekanisme pengawasan yang ketat serta pemberian sanksi terhadap pejabat yang terbukti menyalahgunakan kewenangan diskresi.

Penerapan sanksi tidak hanya berfungsi sebagai hukuman, tetapi juga sebagai bentuk penegakan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai upaya preventif terhadap praktik maladministrasi di masa mendatang<sup>22</sup>. Sanksi terhadap

---

<sup>21</sup> Philipus M Hadjon and Titiek Sri Djatmayati, *Op.Cit*, hlm.92.

<sup>22</sup> Ridwan, *Op.Cit*, hlm.145.

## **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

penyalahgunaan diskresi dapat berupa sanksi administratif, maupun pidana tergantung pada tingkat kesalahan dan dampak yang ditimbulkan. Sanksi administratif dapat berupa teguran tertulis, penurunan pangkat, hingga pemberhentian dari jabatan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan sanksi pidana dapat dijatuhkan apabila tindakan tersebut memenuhi unsur tindak pidana penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di sisi lain, masyarakat yang merasa dirugikan juga memiliki hak untuk menempuh upaya hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak mereka.

Apabila diskresi dituangkan dalam bentuk putusan tertulis dan terbukti:

1. Melanggar asas umum pemerintahan yang baik (AUPB),
2. Menyimpang dari tujuan pemberian wewenang, atau
3. Mengakibatkan pelanggaran hak warga negara,

maka putusan diskresi tersebut dapat dibatalkan melalui mekanisme peradilan TUN. Pejabat yang mengeluarkan diskresi demikian dapat dimintai pertanggungjawaban administratif, bahkan sanksi hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31 UUAP.

Dengan kata lain, bentuk tertulis dari diskresi menjadikannya objek pengujian yudisial di PTUN, sehingga fungsi pengawasan terhadap tindakan pemerintah dapat dijalankan secara efektif tanpa menghapus ruang kebebasan bertindak bagi pejabat publik.

Dengan demikian, pengaturan sanksi atas diskresi yang melanggar hak-hak masyarakat merupakan bagian integral dari sistem hukum administrasi yang menjunjung tinggi asas *Good Governance* dan *Clean Government*. Prinsip ini menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan, transparan, serta berorientasi pada kepentingan publik. Penerapan sanksi yang tegas terhadap penyalahgunaan diskresi akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan dan memastikan bahwa kekuasaan administrasi negara dijalankan sesuai dengan prinsip keadilan dan supremasi hukum.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Objek sengketa tata usaha negara yang bersumber dari keputusan tata usaha negara (KTUN) merupakan unsur fundamental dalam menentukan kewenangan absolut PTUN. Serta menjadi dasar bagi hakim dalam menilai sah atau tidaknya suatu tindakan dan/atau keputusan dari pejabat TUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, objek sengketa hanya dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) apabila memenuhi unsur tertulis, konkret, individual, final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pembatasan objek sengketa PTUN guna mencegah beban perkara yang berlebihan (*Judicial Overload*) yang ditangani oleh PTUN. Tanpa adanya batasan, setiap tindakan dan/atau keputusan pejabat TUN, berpotensi menimbulkan overload perkara, yang justru menghambat efektivitas penegakan hukum.

Diskresi pemerintahan yang dituangkan dalam bentuk keputusan tertulis dapat menjadi objek sengketa apabila terbukti melanggar asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), menyimpang dari tujuan pemberian wewenang, atau menimbulkan pelanggaran hak warga negara. Oleh karena itu, penting untuk menerapkan mekanisme pengawasan yang ketat serta pemberian sanksi terhadap pejabat yang terbukti menyalahgunakan kewenangan diskresi.

Penerapan sanksi tidak hanya berfungsi sebagai hukuman, tetapi juga sebagai bentuk perlindungan hak warga negara dan sebagai upaya represif terhadap praktik maladministrasi di masa mendatang. Sanksi terhadap penyalahgunaan diskresi dapat berupa sanksi administratif, maupun pidana tergantung pada tingkat kesalahan dan dampak yang ditimbulkan.

## **DAFTAR REFERENSI**

### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. New Heaven: Yale University Press, 1969.
- Hadjon, Philipus M, and Titiek Sri Djatmayati. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.

# **ANALISIS PRAKTIK PENETAPAN OBJEK SENGKETA OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PROSES PENYELESAIAN PERKARA**

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

Mahmud, Peter Marzuki. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media, 2017.

Montesquieu, D. Charles. *The Spirit of the Laws*. Cambridge University Press, 1989.

Panjaitan, Budi Sastra. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Medan: CV.Manhaji Medan, 2016.

Ridwan, H R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Yulikhshan, Eri. *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi Dalam PTUN)*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.

## **Jurnal**

Aji, Fellista Ersyta, and Laga Sugiarto. "Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual." *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (2018): 40–72.

Arif, M. Fakhurrahman. "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 2 (2023): 55–62.

Dani, Umar. "Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Indonesia : Sistem Unity Of Jurisdiction Atau Duality Of Jurisdiction ? Sebuah Studi Tentang Struktur Dan Karakteristiknya Understanding Administrative Court In Indonesia : Unity Of Jurisdiction Or Dualit." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 3 (2018): 405–424.

Ihfan, Awaludin Nur. "Problematika Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang." *Media Iuris* 7, no. 1 (2024): 69–100.

Mustamu, Julista. "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Sasi* 17, no. 2 (2011): 1–9.

Rizki, Widia, Fauzan Akmal Ariza, and Muhammad Wahyu Rizki. "Subjek Dan Objek Sengketa Tata Usaha Negara" *Jurnal Sahabat* 1, no. 2 (2024): 52–60.

**Lain-Lain**

Nugraha, Safri. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007.