

EKSTENSIVITAS OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Oleh : Suanro

STIH Tambun Bungai Palangka Raya

Email : suanro25@gmail.com

Abstract:

The formulation of Article 87 of Law Number 30 Year 2014 on Government Administration, lead to the expansion of the object of dispute that can be tested in the courts of the state administration. It is caused by a state administrative decision meaning as defined in the legislation administrative courts have expanded meaning. According to the law state administrative court, the factual action of officials does not include dispute object of state administration. While the law of public administration to formulate the decision of the state administration is a written determination that includes factual action. The formulation add absolute competence of administrative courts which originally was not authorized to examine the factual actions of government officials who violate the law. Benchmarks in determining the competence of administrative courts under the laws of the government administration uses benchmarks the subject of the dispute, the parties dispute that is the subject of state administration.

Keywords : Dispute Objects, Factual Action, Competence of Administrative Court.

A.Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3) menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pada setiap negara yang menganut paham negara hukum terdapat tiga prinsip dasar yang bekerja, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Menurut Friedrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah :

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;

2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.¹

Eksistensi peradilan administrasi sebagai salah satu unsur negara hukum tidak terlepas dari persoalan negara hukum yang berkaitan dengan kekuasaan atau wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh administrasi negara. Mengenai

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cet-1, {Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008) hlm 113

kekuasaan, ungkapan yang dilontarkan Lord Action bahwa “*power tends to corrupt, but absolut power corrupt absolutly*” memberikan *warning* bahwa kekuasaan perlu untuk dibatasi dan dikontrol. Kontrol dilakukan supaya tindakan dan perbuatan pemerintah dalam menggunakan kekuasaan atau kewenangannya tidak keluar dari hukum, peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga terwujud perlindungan hukum bagi masyarakat.

Peradilan administrasi sebagai salah satu unsur negara hukum memiliki ciri-ciri sebagaimana dikemukakan Sjahrin Basah sebagai berikut : (a) Adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; (b) Adanya suatu sengketa hukum yang konkret; (c) Adanya sekurang-kurangnya dua pihak; (d) Adanya badan peradilan yang berwenang memutus sengketa dan (e) Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum (*rechsvinding*) “*in concreto*” untuk menjamin ditaatinya hukum materil (poin a).²

Menurut Indroharto, hukum materil dapat kita gambarkan sebagai norma-norma hukum yang sangat perlu diperhatikan oleh para Badan atau Jabatan TUN di dalam hubungannya dengan warga masyarakat pada waktu melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya. Norma-norma hukum TUN material itu merupakan norma-norma hukum yang menentukan apa

yang wajib, apa yang boleh, serta apa yang justru dilarang dilakukan oleh para Badan atau Jabatan TUN di dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari.³

Salah satu hukum materil yang penting bagi Badan atau Pejabat TUN adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP). Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan tiga hal yaitu : (a) Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan ; (b) Bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan; (c) Bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi

² Sjahrin Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cet ke-6, (Bandung:Alumni, 2014), hlm. 30

³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 30

kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketiga point tersebut merupakan dasar alasan dibentuknya undang-undang administrasi pemerintahan. Pada poin terakhir secara eksplisit dikatakan keputusan dan/atau tindakan administrasi negara didasari pada undang-undang administrasi pemerintahan. Hal ini ditegaskan pada penjelasan UU AP yang menyatakan bahwa UU AP merupakan hukum materil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam mempertahankan hukum materil diperlukan hukum formil atau hukum acaranya. Hukum acara dalam hukum administrasi ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut Undang-Undang Peratun). Undang-Undang tersebut disamping sebagai hukum formal, juga sekaligus sebagai hukum materil.⁴

Paulus Effendi Lotulung mengatakan eksistensi lembaga peradilan tata usaha negara (Peratun) terkait sangat erat dengan disahkan serta diberlakukannya RUU AP menjadi undang-undang. Sebab, pengawasan segi hukum oleh lembaga peradilan (*judicial control*) terhadap administrasi pemerintahan merupakan hakikat

kompetensi dan kewenangan peratun.⁵ Keterkaitan itu dengan jelas dikatakan dalam penjelesan undang-undang administrasi pemerintahan yang menyatakan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan merupakan hukum materil dari sistem peradilan tata usaha negara.

Keberadaan undang-undang administrasi pemerintahan sebagai hukum materil memiliki konsekuensi yuridis terhadap kompetensi peradilan tata usaha negara, artinya hukum materil administrasi akan mempengaruhi kewenangan mutlak peradilan TUN. Di dalam undang-undang peradilan tata usaha negara telah ditentukan secara jelas apa yang menjadi kompetensi absolutnya, yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁶ Sementara itu Pasal 1 angka 7 UU AP menyatakan Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Perbedaan yang demikian akan mempengaruhi ruang lingkup

⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah (Edisi ke-II dengan Revisi) Seri Ke-1 : Perbandingan Hukum Administrasi dan Sistem Peradilan Administrasi*, (Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 115

⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2013), hlm. 45

⁶ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

kompetensi peradilan tata usaha negara, dimana undang-undang administrasi pemerintahan lebih luas memaknai apa yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara.

Berdasarkan hal tersebut, perlu untuk dijelaskan dan dielaborasi lebih lanjut perluasan makna keputusan tata usaha negara, karena hal tersebut merupakan perkembangan yang disikapi dengan baik guna menghindari tumpang tindihnya kompetensi badan peradilan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, isu hukum yang diangkat ialah Bagaimanakah bentuk ekstensivitas (perluasan) objek sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan?. Kemudian berdasarkan UU AP, apa tolok ukur dalam menentukan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara?

B. Metode Penelitian

Hukum sebagai sebuah ilmu yang bersifat preskriptif, maka analisis dalam penulisan ini dilakukan dengan pendekatan konseptual dan pendekatan undang-undang.⁷ Pendekatan konseptual digunakan untuk mengupas konsep objek sengketa tata usaha negara yang dikenal dalam hukum administrasi, kemudian dielaborasi dengan analisis ketentuan dalam undang-undang peradilan tata usaha negara dan undang-undang administrasi pemerintahan (pendekatan undang-undang).

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cet-1, (Jakarta:Prenada Media), hlm. 93

C. Tinjauan Kepustakaan

1. Pengertian Peradilan dan Macam Kompetensi Peradilan

Sebelum masuk pada kewenangan peradilan, maka perlu dijelaskan apa itu peradilan. R. Subekti dan Tjitrosoedibio menyatakan peradilan *rechtspraak* atau *judiciary* adalah segala sesuatu sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan.⁸ Bagaimana dengan istilah pengadilan?. Pengadilan menunjukan badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutus perkara sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum/undang-undang.⁹ Rochmat Soemitro, sebagaimana dikutip oleh Sjahrnan Basah, membedakan antara peradilan, pengadilan dan badan pengadilan. Titik berat dari peradilan tertuju kepada prosesnya, pengadilan kepada cara, sedangkan badan pengadilan tertuju kepada badan, dewan, hakim atau instansi pemerintah.¹⁰

Sjahrnan Basah berpendapat bahwa untuk penggunaan istilah pengadilan ditunjukan kepada badan atau wadah yang memberikan peradilan, sedangkan peradilan menunjuk kepada proses untuk memberikan keadilan di dalam rangka menegakkan hukum atau "*het rechtspeken*". Jadi pengadilan itu bertalian erat dengan peradilan, namun pengadilan bukanlah merupakan satu-satunya wadah yang menyelenggarakan peradilan.¹¹

⁸ R. Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cetakan Keenam Belas, (Jakarta:Pradnya Paramita, 2005), hlm. 89

⁹ *Ibid.*, hlm 88

¹⁰ Sjachran Basah, *Op.Cit.*, hlm. 23

¹¹ *Ibid.*, hlm. 24

Telah banyak pengertian peradilan yang telah diungkapkan oleh para ahli, namun sebuah definisi tidaklah tuntas dan memuaskan, namun cukup kiranya untuk dijadikan pegangan. Rochmat Soemitro menyimpulkan unsur-unsur peradilan, berupa : (a) Adanya suatu aturan hukum abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; (b) Adanya suatu perselisihan hukum konkrit; (c) Adanya sekurang-kurangnya dua pihak; dan (d) Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.¹²

Keempat unsur tersebut, Sjahran Basah menambahkan satu unsur yaitu adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum (*rechsvinding*) “in concreto” untuk menjamin ditaatinya hukum materil.¹³

2. Peradilan Tata Usaha Negara

Ada banyak sebutan untuk peradilan administrasi, seperti peradilan tata usaha negara, peradilan tata usaha pemerintahan. Namun yang undang-undang yang pengatur hukum formil menyebutnya dengan “Peradilan Tata Usaha Negara”. Dalam tulisan ini penulis menggunakan istilah tersebut secara bergantian. Rochmat Soemitro¹⁴, setelah memperhatikan paham A.M. Donner menyatakan bahwa, peradilan administrasi dalam arti luas mencakup : (a) peradilan administrasi dalam arti sempit dan (b) peradilan administrasi tak murni (dalam bidang pajak).

Klasifikasi yang demikian menunjukkan perbedaan antara peradilan yang sesungguhnya atau sebenarnya (murni atau sempit) dengan peradilan yang tidak sesungguhnya atau peradilan tidak murni yang seolah-olah menyerupai peradilan. Dengan memperhatikan pendapat ahli tersebut, Sjahran Basah beranggapan bahwa berdasarkan cara menjalankan hukum dapat diketahui “peradilan yang sesungguhnya” dan “peradilan yang tidak sesungguhnya”, maka peradilan administrasi dalam arti luas pada dasarnya mencakup dua golongan, yaitu : (a) peradilan administrasi murni yang sesungguhnya, atau peradilan administrasi dalam arti sempit dan (b) peradilan administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu.¹⁵

Memberikan definisi peradilan administrasi sama sulitnya dengan memberikan definisi peradilan pada umumnya. Namun hal penting yang harus diketahui ialah anasir-anasir dari peradilan administrasi. Sjahran Basah mengemukakan beberapa unsur peradilan administrasi yaitu : (a) adanya hukum, terutama di lingkungan hukum administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; (b) adanya sengketa hukum yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara; (c) minimal 2 (dua) pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara; (d) adanya badan peradilan yang berwenang memutuskan sengketa; dan (e) adanya

¹²*Ibid.*, hlm. 28

¹³*Ibid.*, hlm. 29

¹⁴*Ibid.*, hlm. 36-37

¹⁵*Ibid*

hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum “in concreto” untuk mempertahankan ditaatinya hukum materil.¹⁶

3. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Istilah kompetensi berasal dari bahasa Latin “*competentia*”, yang berarti apa yang menjadi wewenang seseorang.¹⁷ Dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan “kewenangan”, “kekuasaan atau hak” yang dikaitkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu menjadi “*competere*”. Jadi kompetensi itu merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak kepada badan dan atau pengadilan yang melakukan peradilan. Hal itu penting agar suatu permohonan atau gugatan, yang disampaikan kepada badan atau pengadilan dapat diperiksa dan diputus oleh badan yang berwenang. Untuk itu, terutama harus diperhatikan kompeten atau tidaknya pengadilan tersebut memeriksa “perkara”.¹⁸ Hal ini menjadi penting karena jika tidak berwenang maka permohonan atau gugatan akan ditolak.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, dalam kewenangan mengadili tercakup dua masalah (hal), yaitu : (a) “*attributie*” (pemberian) : apakah Pengadilan Negeri Perdata umumnya (dan bukan lain macam pengadilan atau badan kekuasaan lain (yang) berkuasa

memeriksa perkara semacam, yang dimaksudkan dalam permohonan gugat?”; (b) “*distributie*” (pembagian) : apakah Pengadilan Negeri yang disebut dalam permohonan gugat (dan) bukan Pengadilan Negeri lain (yang) berkuasa memeriksa perkara tertentu, yang dimaksudkan dalam permohonan gugat?”

Berkenaan dengan *attributie* menurut Wirjono Prodjodikoro dapat dibedakan dalam dua hal, yaitu secara (bertingkat dua) vertikal dan berjejeran (horisontal). Kompetensi absolut oleh R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio diberi arti sebagai uraian tentang kekuasaan atau wewenang sesuatu jenis pengadilan. Sedangkan kompetensi relatif diartikan menetapkan pembagian kekuasaan diantara badan-badan pengadilan dari satu jenis.¹⁹

Sudikno Mertokusumo merumuskan kompetensi relatif sebagai pembagian kekuasaan kehakiman (distribusi kekuasaan kehakiman) atau nisbi hakim yang berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan. Kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama (pengadilan engeri, pengadilan tinggi) maupun dalam lingkungan peradilan lain (pengadilan negeri, pengadilan agama). Terkait dengan kompetensi relatif dan kompetensi absolut, SF Marbun menyatakan kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 44

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 65

¹⁸ *ibid*

¹⁹ Subekti dan R. Tjitrosoedibio, dalam Sjahran Basah, *Ibid*, hlm 67

pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya, sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa.²⁰

Berkaitan dengan masalah kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, Thorbecke berpendapat bahwa bilamana pokok sengketa (*fundamentum petendi*) terletak di lapangan hukum publik, yang berwenang memutuskan adalah Hakim Administrasi. Sehubungan dengan penentuan pokok sengketa, Buys berpendapat bahwa ukuran yang digunakan untuk menentukan kewenangan mengadili Hakim administrasi ialah pokok dalam perselisihannya (*objectum litis*). Bilamana yang bersangkutan dirugikan hak privatnya dan oleh karena itu meminta ganti kerugian, jadi, *objectum litis*nya adalah hak privat, maka perkara yang bersangkutan harus diselesaikan oleh Hakim biasa.²¹ Kompetensi sebagaimana dikemukakan oleh Buys lebih sempit dari apa yang dikemukakan oleh Thorbecke. Buys berpendapat bahwa walaupun pokok perselisihannya (*objectum litis*) terletak di lapangan Hukum Publik, bila yang dirugikan adalah hak privat sehingga seseorang atau badan hukum perdata merasa perlu meminta ganti rugi, maka

yang berwenang mengadili adalah Hakim biasa atau peradilan Umum.²²

Selanjutnya kompetensi absolut peradilan tata usaha negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara ialah memeriksa sengketa tata usaha negara yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 2, Pasal 3, dan Pasal 49) antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 6, Pasal 47 dan Pasal 53 ayat (1)). Pasal 47 menyebutkan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan :

“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

²⁰ SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 2003) hlm. 59

²¹ Utrech dalam W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010), hlm. 35

²²*Ibid*

perundang-undangan yang berlaku”.

Bila mencermati subjek dan objek sengketa dari ketentuan pasal tersebut jelas bahwa Badan atau Pejabat TUN dan seseorang atau Badan Hukum Perdata ialah subjek dalam sengketa TUN. Sedangkan objek sengketa TUN ialah Keputusan Tata Usaha Negara dan sengketa kepegawaian. Ditinjau dari subjek yang bersengketa, Undang-Undang telah menentukan kedudukan masing-masing pihak, dimana Badan atau Pejabat TUN selalu berada pada posisi tergugat, dan seseorang atau badan hukum perdata sebagai penggugat (Pasal 1 angka 12).

Kompetensi peradilan tata usaha negara menurut hukum positif dan pendapat Thorbecke dan Buys, hukum positif lebih sempit, hal jelas bahwa objek sengketa hanyalah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) dengan pengecualian-pengecualian dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagai mana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

D. Pembahasan

1. Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 87 menyatakan “Dengan berlakunya undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang 51 Tahun 2009 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 peraturan perundang-undangan dan AUPB; (d) Bersifat final dalam arti lebih luas; (e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau (f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Berdasarkan bunyi Pasal 87 UU AP, maka wajib untuk memakna keputusan tata usaha negara menurut undang-undang administrasi pemerintahan. Dengan kata lain, makna keputusan tata usaha negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Menurut Irvan Mawardi, Pasal 87 UU AP memiliki beberapa pemaknaan diantaranya, *Pertama*, bahwa pasal ini menunjukkan bahwa UU AP tidak secara tegas menghapus ketentuan KTUN pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Namun menurut Pasal 87 ini ketentuan KTUN tersebut harus memiliki pemaknaan baru, yaitu pemaknaan yang lebih luas berupa penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, keputusan badan dan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB, sifat final dalam

arti luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau keputusan yang berlaku bagi masyarakat. *Kedua*, Pasal 87 ini menunjukkan bahwa Pasal 1 angka 7 UUAP tidak serta menghapus kriteria-kriteria KTUN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, mengingat kriteria-kriteri tersebut masih diakui eksistensinya sepanjang diberikan pemaknaan yang lebih luas terhadap makna sebuah KTUN.²³

Meskipun kriteria-kriteria KTUN yang terdapat dalam undang-undang peradilan administrasi negara masih diakui, namun ada kriteria yang menyebabkan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara menjadi luas, yaitu *penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual*. Terkait dengan tindakan faktual, undang-undang peradilan tata usaha negara tidak mencantumkannya sebagai objek sengketa tata usaha negara. Sebaliknya undang-undang administrasi pemerintahan menentukan bahwa tindakan faktual (*Feitelijke Handelingen/Factual Action*) adalah objek sengketa tata usaha negara. Nampaknya pembentuk undang-undang administrasi pemerintahan mengikuti pendapat A.M Donner yang mengatakan bahwa beberapa *feitelijik handeling* dari tata usaha negara seperti halnya pemasangan papan nama jalan,

²³ Irvan Mawardi, *Konstruksi Baru Tentang Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dapat Diuji di PTUN*, di unduh di <http://ptun-samarinda.go.id/index.php/berita/berita-terkini/25-artikel/43-konstruksi-baru-tentang-keputusan-tata-usaha-negara-yang-dapat-diuji-di-ptun> 2/29/2015, hlm. 5

pengukuran tanah swasta guna pembangunan gedung-gedung pemerintah merupakan perbuatan-perbuatan yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum (*rechtsgevolgen*). Bukan tidak mungkin, seseorang warga atau badan hukum swasta mengalami kerugian berkenaan dengan *feitelijke handeling* dari suatu upaya pembangunan yang dilakukan oleh tata usaha negara. Adakalanya suatu *feitelijke handeling* merupakan *onrechmatige overheidsdaad* (perbuatan penguasa yang melanggar hukum).²⁴ Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, dalam Pasal 1365 BW dilakukan oleh Peradilan Umum (perdata). Dengan dimasukkannya Tindakan faktual sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara maka dapat dipahami kewenangan mengadili *onrechmatige overheidsdaad* menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sejarah perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang didasarkan pada Pasal 1365 KUHPer yang menyatakan “tiap-tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut” telah mengalami berbagai yurisprudensi. Semula, perbuatan melawan hukum hanyalah bentuk dari melawan undang-undang, tetapi perkembangannya membawa perbuatan melawan hukum

²⁴ Philipus M. Handjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet Ke-10, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 177

tidak hanya diartikan melanggar undang-undang melainkan juga melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban si pelaku perbuatan atau bertentangan dengan kesusilaan dan kepatutan yang berlaku dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri atau barang orang lain. Kemudian perkembangan selanjutnya bahwa Pasal 1365 KUHPerdata berlaku juga untuk penguasa/pemerintah sehingga muncul istilah *onrechtmatige overheidsdaad*. Menurut Paulus Effendi Lotulung, beralihnya kewenangan untuk memetus sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah memunculkan permasalahan apakah unsur-unsur pasal dalam menerapkan pemeriksaan perbuatan melawan hukum oleh pengadilan perdata adalah sama dengan pemeriksaan ganti rugi di peradilan tata usaha negara?²⁵

Paulus Effendi Lotulung²⁶ memberikan penjelasan mengenai permasalahan tersebut, Pasal 1365 KUHPerdata sebagai dasar hukum diterapkannya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan pemerintah oleh pengadilan negeri, mengandung beberapa unsur yang harus dibuktikan berupa : (a) Adanya suatu perbuatan; (b) Perbuatan tersebut melawan hukum; (c) Adanya kesalahan yang dilakukan oleh pelaku; (d) Adanya kerugian yang dialami oleh korban; dan (e) Adanya hubungan kausalitas antara timbulnya kerugian tersebut dan kesalahan si pelaku.

²⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan, Op.Cit.*, hlm. 47

²⁶ *Ibid*

Kelima unsur tersebut harus terbukti kesemuanya atau terpenuhi dalam proses pembuktian di persidangan. Terhadap unsur atau elemen pertama dan kedua tersebut, telah diperluas pengertiannya oleh Arrest Lindebaum-Cohen, dan kemudian juga Arrest Ostermann. Dalam perkembangan pengertian perbuatan melanggar hukum oleh penguasa oleh Mahkamah Agung, yurisprudensi telah menentukan tiga tolak ukur untuk menentukan PMHP: (a) Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa harus diukur dengan undang-undang dan peraturan-peraturan formal yang berlaku; (b) Harus diukur dengan kepatuhan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi oleh penguasa; dan (c) Penilaian tentang faktor ekonomi (dari penyewa dan pemilik) adalah pelengkap wewenang kepada daerah sebagai penguasa yang tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau wewenang tersebut dilakukan dengan melanggar peraturan atau melewati batas-batas kepatutan dalam masyarakat yang harus diperhatikan oleh penguasa. Selanjutnya, digariskan Mahkamah Agung sebagai berikut :

1. (a) Pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan formal (peraturan perundang-undangan); (b) kepatutan yang harus diperhatikan oleh penguasa; dan (c) kebijakan yang tidak dinilai oleh hakim perdata, hakim pengadilan tata usaha negara; 2. Pengertian perbuatan melanggar hukum oleh penguasa dalam prakteknya membedakan antar perbuatan penguasa selaku penguasa

dan perbuatan penguasa selaku perorangan khusus; 3. kaidah kepatutan dalam perbuatan penguasa yang berakibat pada hukum publik dapat menimbulkan perseorangan yang berhubungan dengan kebijakan penguasa; 4. norma kepatutan ini dalam hubungannya adalah dengan kebebasan kebijakan mempunyai batas-batas pada hal-hal yang disebut kesewenangan (*abus de pouvoir, abus de droit*) dan *detournement de pouvoir* sehingga batas-batas tersebut dapat merupakan dasar bagi sifat melanggar hukum dari penguasa.²⁷

Dari kewenangan hakim perdata dalam perkara perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah dan kewenangan hakim peradilan tata usaha negara, dapat dilihat bahwa dasar hukumnya berbeda. Demikian juga hukum acara pemeriksaan tentu menunjukkan adanya perbedaan antara keduanya, namun substansi pemeriksaannya adalah sama serta didasari oleh spirit/jiwa yang sama.²⁸

Namun yang menjadi persoalan ialah mengenai ganti kerugian/ganti rugi atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh penguasa. Secara normatif Pasal 81 ayat (2) mengkategorikan ganti rugi sebagai sanksi administratif sedang. Namun yang terpenting menurut Ridwan HR bahwa untuk menuntut pemerintah itu bukan ada tidaknya kerugian, tetapi apakah pemerintah melanggar hukum atau tidak merupakan ketentuan yang berlaku umum, meskipun demikian dapat saja ketentuan umum ini

dikecualikan. Dengan kata lain, kaidah umum tersebut bukan keniscayaan yang tanpa kecuali dalam implementasi di suatu negara tertentu.²⁹ Contoh pengecualian itu adalah teori “*responsability sans faute*” (pertanggungjawaban tanpa adanya kesalahan) yang diterapkan di Prancis. Berdasarkan teori ini, meskipun pemerintah atau negara itu tidak melakukan pelanggaran hukum atau melakukan kesalahan, dapat dibebani tanggung jawab untuk membayar ganti rugi kepada seseorang atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif antara lain dalam hal a) kecelakaan dalam pelaksanaan tugas pekerjaan umum; b) kecelakaan akibat ledakan, tembakan polisi, atau tugas-tugas administratif yang mengandung bahaya jiwa; c) kerugian yang diakibatkan pelaksanaan undang-undang atau peraturan umum lainnya yang sah, misalnya pembayaran ganti rugi akibat pencabutan hak milik perseorangan untuk kepentingan umum.³⁰

Selanjutnya ialah mengenai sifat keputusan tata usaha negara yang dimaksud undang-undang administrasi pemerintahan. Apakah masih mengikuti kriteria “individual” sebagaimana dimaksud Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.? Undang-undang administrasi pemerintahan tidak secara tegas menentukan apakah keputusan itu bersifat individual. Apakah demikian

²⁹ Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet-10, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 338

³⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem.... Op.Cit*, hlm. 18, Ridwan HR, *Ibid*, hlm 339

²⁷ *Ibid.*, hlm 48

²⁸ *Ibid.*, hlm. 49

maka keputusan itu dapat berupa keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking* yang individual maupun keputusan tata usaha negara yang mengandung pengaturan yang bersifat umum dapat berupa norma konkrit, rencana-rencana atau perundang-undangan semu/peraturan kebijaksanaan³¹. Untuk menjawab persoalan itu maka perlu dikaji pembatasan objek sengketa tata usaha negara yang diatur dalam Pasal 2 angka (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dimana Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum, dikecualikan sebagai objek sengketa tata usaha negara.

2. Tolok Ukur Kewenangan Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Patokan dalam menentukan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara dikenal dua pendapat, yang pertama pendapat dari Thorbecke yang menjadi patokan adalah "*fundamentum petendi*", kedua ialah pendapat Buys, dimana patokan dalam menentukan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara didasarkan *objectum litis*". Dalam hukum acara perdata dikenal adanya tuntutan hak yang disebut gugatan dan didalam gugatan itu ada *fundamentum petendi*. Mengenai *fundamentum petendi* atau dasar tuntutan dijelaskan oleh Sudikno Mertokusumo terdiri dari dua bagian yaitu bagian yang menguraikan tentang kejadian-kejadian atau peristiwa dan bagian yang menguraikan tentang hukum. uraian

³¹ Indroharto, *Op.Cit.*, hlm. 196

tentang kejadian merupakan penjelasan duduk perkara, sedangkan uraian tentang hukum ialah uraian tentang adanya hak atau hubungan hukum yang menjadi dasar yuridis dari pada tuntutan. Uraian yuridis ini bukan merupakan penyebutan peraturan-peraturan hukum yang menjadi dasar tuntutan.³²

Dalam kaitannya dengan tolok ukur kewenangan mengadili, jika "*fundamentum petendi*" terletak dalam lapangan hukum perdata, maka yang berwenang memutuskan perkara itu adalah hakim biasa. Bilamana "*fundamentum petendi*" terletak dalam hukum publik, maka hakim administrasi yang berkompeten untuk memeriksa dan memutus perkara itu.³³ Adapun contoh untuk menjelaskan tolok ukur berdasarkan *fundamentum petendi* dapat dilihat seperti dibawah ini :

Kasus Posisi : 1³⁴

A Menggugat B dengan posita telah mendirikan bangunan secara tidak sah di atas sebagian tanah yang merupakan hak milik A. Kemudian B mempertahankan tindakan itu dengan menyangkal pokok perkara, bahwa perbuatannya itu masih berada dalam batas tanah milik sendiri. Dalam hal ini "*fundamentum petendi*" (pokok sengketa) mengenai batas tanah antara milik A dengan B, yang terletak dalam lapangan hukum perdata. Jadi yang berwenang memeriksa dan memutus perkara ini adalah hakim perdata.

³²Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata*, Edisi Ke-7, Cet Pertama, (Yogyakarta:Liberty, 2006), hlm. 54

³³Sjachran Basah, *Op.Cit.*, hlm. 115-116

³⁴*Ibid*, hlm. 176

Kasus Posisi : 2³⁵

A membuat bangunan baru untuk keperluan kantor perusahaannya pada halaman dimuka rumahnya. Sebelum bangunan baru itu dibuat, ia telah mendapat ijin membangun. Tetapi kemudian Kotamadya memerintahkan kepadanya, agar membongkar bangunan tersebut yang terletak dimuka garis sempadan. A menolak perintah itu, disebabkan bangunan baru didirikan menurut rencana bangunan yang disetujui sepenuhnya oleh Kotamadya sebelum diberikan ijin bangunan. Dalam hal itu, "*fundamentum petendi*" mengenai sah tidaknya ijin bangunan itu, yang terletak di bidang hukum publik. Jadi wewenang memeriksa dan memutus perkara ini, ialah Hakim Administrasi.

Bertalian dengan hal tersebut, menurut Sjahran Basah ternyata bahwa "*fundamentum petendi*" yang dijadikan tolok ukur oleh JR Thorbecke itu, adalah merupakan hukum mana yang mendasari hak yang dilanggar itu terletak.

Dalam kasus posisi yang pertama, ternyata hukum mana yang mendasari hak A dan B mengenai milik atas tanah, ialah hukum perdata, sehingga sengketa itu diputus oleh Pengadilan Umum (bagian perdata).

Sedangkan dalam kasus posisi kedua, hukum mana yang mendasari hak A untuk membangun, ialah izin bangunan dari Kotamadya yang letaknya dalam hukum publik, sehingga sengketa itu diputus oleh Pengadilan Administrasi. Atas dasar hal tersebut,

Sjahran Basah berpendapat bahwa tolok ukur "*fundamentum petendi*" itu, menitik beratkan pada hukum mana (publik atau perdata) yang mendasari hal yang dilanggar, sehingga tidak memperhatikan "subjek" yang berperkara.³⁶

Pendapat Buys, bahwa tolok ukur menentukan kompetensi peradilan administrasi dan peradilan perdata ialah "*objectum litis*" atau pokok dalam sengketa berkaitan dengan *hak siapa yang dilanggar dan hak yang dilanggar itu dikuasi oleh hukum apa*.³⁷ Bila dikaitkan dengan kasus posisi baik yang pertama maupun yang kedua, maka disimpulkan bahwa bahwa baik kasus yang pertama dan kedua akan diadili oleh hakim perdata.

Atas dasar hal tersebut, Sjahran Basah berpendapat bahwa tolok ukur "*objectum litis*" itu, hanyalah menitik beratkan pada "objek" yang berupa "pokok dalam sengketa", ialah hak yang dilanggar terletak dalam hukum mana, sehingga tidak memperhatikan "subjek" yaitu para pihak yang berperkara. Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan, bahwa dalam hak yang dilanggar letaknya di bidang hukum perdata, maka sengketa yang timbul karenanya selalu diselesaikan di hadapan Hakim biasa. Dengan demikian dapat dimengerti, bahwa semua perkara tentang "*onrechmatige overheidsdaad*" berdasarkan tolok ukur "*objectum litis*" termasuk wewenang Pengadilan Umum (bagian perdata), karena hak yang dilanggar adalah hak subjektif-individu

³⁵*Ibid*

³⁶*Ibid.*, hlm 177

³⁷*Ibid.*, hlm 179

yang letaknya dibidang hukum perdata.³⁸

Masih menurut Sjahan Basah, baik tolok ukur *fundamentum petendi* maupun *objectum litis*, tidak memberikan ketegasan, sehingga untuk menentukan tolok ukur kompetensi peradilan administrasi dicari tolok ukur yang lain. Sjahan Basah menawarkan tolok ukur “subjek” yaitu para pihak yang berperkara salah satu pihaknya harus administrasi negara; dan “pangkal sengketa” yaitu keterapan tertulis sebagai dasar perkara administrasi.³⁹ Tolok ukur atribusi pengadilan tata usaha negara tersebut diambil dari unsur-unsur peradilan administrasi murni.⁴⁰

Berdasarkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, subjek yang berperkara adalah pemerintah yang posisinya selalu dalam posisi tergugat, sementara seseorang atau badan hukum perdata berada pada posisi penggugat. Jika melihat dari segi pangkal sengketanya maka undang-undang peradilan tata usaha negara juga memberikan jawaban bahwa sengketa tata usaha negara timbul akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Bagaimana dengan undang-undang administrasi pemerintahan? Hal

³⁸ *Ibid.*, hlm 179-180

³⁹ Sjahan Basah, *Op.Cit.*, hlm 209

⁴⁰ *Ibid.*, terdapat dua unsur yang digunakan oleh Sjahan Basah yaitu adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara, sebagai unsur peradilan administrasi murni, yang kemudian diambil sebagai tolok ukur subjek. Unsur yang kedua yaitu sengketa hukum konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara. Ketetapan tertulis itu yang menimbulkan kerugian, yang menyebabkan terjadinya sengketa administrasi.

ini perlu kita lihat bahwa salah satu unsur peradilan administrasi ialah adanya hukum materil administrasi negara. Berkaitan dengan itu, UU AP menyatakan bahwa UU AP adalah hukum materilnya dalam sistem peradilan tata usaha negara. UU AP memberikan makna “sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual” maka dengan sendirinya bahwa tindakan faktual yang dapat menimbulkan kerugian karena perbuatan melawan hukum oleh penguasa menjadi kompetensi absolut peradilan tata usaha negara. Jadi pangkal sengketanya yang mengalami perubahan sehingga mencakup pula tindakan faktual pemerintah.

Ketetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual administrasi negara yang menimbulkan kerugian bagi yang terkena ketetapan sebagai pangkal sengketa, Sjahan Basah berpendapat bahwa yang dahulunya perbuatan itu diadili oleh pengadilan umum (bagian perdata), maka apabila terbentuk pengadilan administrasi, hal ini menjadi kewenangan peradilan administrasi. Perbuatan-perbuatan itu, yang dituangkan dalam suatu ketetapan ialah : (1) Perbuatan administrasi negara yang melawan hukum (*onrechmatige overheidsdaad*); (2) Perbuatan administrasi negara yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan (3) Perbuatan administrasi negara yang sewenang-wenang (*abus de droit*).⁴¹

Lalu bagaimana tolok ukurnya atau landasan pengujian suatu perbuatan

⁴¹ *Ibid.*, hlm 237-238

administrasi negara yang *onrechmatige*? Hal ini dapat dijawab dengan merujuk pendapat Irvan Mawardi yang mengatakan bahwa tindakan faktual masuk menjadi objek sengketa TUN tidak terlepas dari adanya diskresi.⁴² Untuk menguji diskresi pemerintah dikenal adanya Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU AP.

Masuknya tindakan faktual sebagai objek sengketa tata usaha negara secara atributif yaitu melalui UU AP menyebabkan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara menjadi luas. Hal demikian oleh Paulus Effendi Lotulung pernah dicanangkan dalam naskah akademis tahun 1980, yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman, dengan tim penyusun dibawah pimpinan Chairani, S.H., untuk menyusun RUU Peratun tahun 1982, yang diusulkan kompetensi/yuridiksi peratun yang luas, yaitu kewenangan mengadili keputusan pejabat dan gugatan ganti rugi terhadap tindakan-tindakan pejabat yang menimbulkan kerugian warga masyarakat. Namun atas dasar pertimbangan bahwa peratun merupakan badan peradilan yang baru di Indonesia, maka agar tidak menimbulkan kegoncangan atau kekagetan, menurut Menteri Kehakiman (waktu itu) Ismail Saleh, S.H., hendaknya diberi kewenangan yang terbatas dulu secara bertahap, yaitu hanya mengadili keputusan-keputusan pejabat tata usaha negara yang bersifat

konkrit individual, final.⁴³ Dengan disahkannya UU AP yang nanti akan berlaku efektif, maka revisi UU Peratun secara radikal dan harus dilaksanakan agar harmonis dengan UU AP sebagai “*umbrella act*”.⁴⁴

E. Kesimpulan

Perluasan atau ekstensivitas objek sengketa tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berupa penetapan tertulis yang mencakup *tindakan faktual* yang menimbulkan akibat hukum. Tindakan faktual yang dilakukan oleh penguasaan/pemerintah yang menimbulkan kerugian dikategorikan sebagai perbuatan *onrechtmatige overheidsdaad* dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Tolok ukur dalam menentukan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara ialah tolok ukur subjek yang bersengketa dan pangkal sengketa. Berdasarkan undang-undang peradilan tata usaha negara yang menjadi tergugat adalah pemerintah/penguasa, sedangkan seseorang atau badan hukum perdata berada pada posisi penggugat. Dengan demikian, dengan melihat subjeknya yaitu pemerintah sebagai tergugat maka segala tindakannya yang *onrechtmatig* adalah kompetensi absolut peradilan administrasi/tata usaha negara.

⁴²Irvan Mawardi, *Loc. Cit.*

⁴³ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan...*, *Op.Cit.*, hlm. 79-80

⁴⁴*Ibid*

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Cetakan Ke-6. Bandung: Alumni, 2014
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cet-1, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Hadjon M. Philipus, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Kesembilan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cet-10. Jakarta: Rajawali Pers, 2014
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000
- Lotulung, Paulus Effendi, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Salemba, 2013
- Lotulung, Paulus Effendi, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah (Edisi ke-II dengan revisi) Seri Ke-1 : Perbandingan Hukum Administrasi dan Sistem Peradilan Administrasi*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata*. Edisi Ketujuh, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 2006
- Marbun, SF. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty, 2003
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Edisi Pertama, Cetakan Ke-1. Jakarta: Prenada Media, 2005
- Tjandra, W. Riawan. *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010

Online Resource

- Mawardi, Irvan. *Konstruksi Baru Tentang Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dapat Diuji di PTUN*. Diunduh di <http://ptun-samarinda.go.id/index.php/berita/berita-terkini/25-artikel/43-konstruksi-baru-tentang-keputusan-tata-usaha-negara-yang-dapat-diuji-di-ptun>