

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Sudikno mengatakan bahwa Peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara. Hal itu sesuai dengan kata dasar peradilan, yang terdiri dari kata adil dan mendapatkan awalan per dan akhiran an, yang berarti segala sesuatu yang bertalian dengan pengadilan. Pengadilan di sini bukanlah diartikan semata-mata sebagai badan untuk mengadili, melainkan juga memiliki pengertian yang abstrak, yaitu hal memberikan keadilan.¹³

Riawan Tjandra mendefinisikan bahwa istilah Peradilan Tata Usaha Negara dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun di Mahkamah Agung. Istilah Pengadilan dapat didefinisikan sebagai lembaga yang melaksanakan peradilan.¹⁴

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan Peradilan Administrasi Negara adalah setiap bentuk penyelesaian dari suatu perbuatan (pejabat, instansi) Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi

¹³Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya....*, Op. Cit., hlm. 2-3.

¹⁴Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta : Liberty, 2009), hlm. 15.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah.¹⁵

Menurut Sjachran Basah, Peradilan Administrasi dibagi menjadi dua, yakni Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu. Adapun yang menjadi ciri dari Peradilan Administrasi Murni yaitu:¹⁶

1. Yang memutuskan sengketa tersebut adalah hakim;
2. Penelitian terbatas pada “*rechtsmatigheid*” keputusan administrasi;
3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi atau apabila perlu memberikan berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;
4. Terikat pada pertimbangan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan “*rechtsmatigheid*”-nya;
5. Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga.

Mengenai ciri Peradilan Administrasi Semu menurut Sjachran Basah yaitu:¹⁷

1. Yang memutuskan perkara adalah instansi yang hierarkis lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;

¹⁵Prajudi Atmosudirjo, *Administrasi Negara*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 21

¹⁶Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*,(Bandung : Alumni, 1997), hlm. 64.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 70.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

2. Meneliti “*doelmatigheid*”, dan *rechtmatigheid*” dari keputusan administrasi;
3. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
4. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;
5. Badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarki.

Dalam simposium Peradilan Tata Usaha Negara pada kesimpulannya dijelaskan bahwa “Peradilan Semu (*administratieve beroep*) belum menjamin proses yudisiil yang murni dan obyektif, mengingat hal itu masih berlangsung dalam susunan pejabat eksekutif, dan oleh karena itu pula maka *administratieve beroep* belum merupakan Peradilan Tata Usaha Negara yang sesungguhnya.” Dalam penelitian ini Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud adalah Peradilan Administrasi Murni yang diselenggarakan langsung oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁸

Dengan demikian, sebagai perwujudan konsep negara hukum Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga pengawas (kontrol) terhadap jalannya fungsi eksekutif, lebih khusus lagi terhadap tindakan Pejabat Tata Usaha Negara supaya tetap berada dalam koridor aturan hukum. Sementara, disisi lainnya ia sebagai wadah untuk

¹⁸M. Hadin Muhjad. *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta : Akademika Pressindo, 1985), hlm. 37.

melindungi hak individu dan warga masyarakat dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara.¹⁹

B. Pengertian Gugatan dan Pejabat Tata Usaha Negara.

a. Gugatan Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diuraikan bahwa Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.²⁰

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan oleh Orang atau Badan Hukum Perdata seperti yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.²¹

Dalam pengajuan gugatan juga dapat dilakukan dengan beberapa alasan. Saat sebelum perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ada

¹⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara*, *Op. Cit.*, hlm. 1.

²⁰ Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²¹ Lihat Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tiga alasan untuk dapat menggugat yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (2) yaitu :²²

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Mengenai alasan gugatan ini, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa alasan menggugat pada dasarnya adalah persoalan keabsahan (*rechtsmatigheid*) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keabsahan itu menyangkut wewenang, prosedur dan substansial.²³ Tiga hal tersebut diukur dengan peraturan tertulis dan/atau Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Dengan demikian sebetulnya alasan menggugat cukup dua yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

²²Lihat Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²³ Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Administrasi* *Op.Cit.*, hlm. 330.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) (rumusan Pasal 53 ayat (2) tidak logis).

Setelah diadakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka ada dua alasan pokok untuk menggugat suatu Keputusan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dimana alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik.

Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik, setelah adanya revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diakui sebagai salah satu alasan untuk menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Didalam Penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan juga sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dapat diketahui bahwa Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik tersebut meliputi :²⁴

²⁴ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1. Azas Kepastian
2. Azas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Azas Kepentingan Umum
4. Azas Keterbukaan;
5. Azas Proporsionalitas;
6. Azas Profesionalitas; dan
7. Azas Akuntabilitas.
8. Azas Praduga *Rechtmatig (Prasumptio Iustae Causa)*

Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, Bagaimanapun cacatnya suatu keputusan, misalnya ada keputusan tanpa dasar hukum (*sine lege*), tetap harus dianggap sah dan berlaku sampai dinyatakan tidak sah oleh instansi yang berwenang (dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara).

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari. Ada 4 syarat dalam menentukan sejak kapan dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu :²⁵

- sejak diterima,
- diumumkan,
- diterbitkan dan,
- diketahuinya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.

²⁵ Lihat Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Gugatan yang diajukan, hendaknya memenuhi syarat yang telah diuraikan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:²⁶

1. Gugatan harus memuat:
 - a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya;
 - b. nama jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
 - c. dasar gugatan dan hal yang diminta diputuskan oleh pengadilan.
2. apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah;
3. gugatan sedapat mungkin juga disertai keputusan tata usaha negara yang disengketakan oleh penggugat.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo bahwa dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang tersebut memberikan petunjuk mengenai isi surat gugatan dan menetapkan adanya dua syarat yang wajib dipenuhi yaitu:

- 1) Syarat formil memuat:
 - a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat maupun kuasanya;
 - b. nama jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
- 2) Syarat materil meliputi:

²⁶Lihat Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁷Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 50-51.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. dasar gugatan yaitu kejadian-kejadian atau hal-hal yang merupakan dasar tuntutan, jadi merupakan alasan adanya tuntutan itu (*posita* atau *fundamentum petendi*);
- b. tuntutan yaitu apa yang dituntut berupa tuntutan pokok dan tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Tidak setiap orang dapat bertindak sendiri untuk membela hak-haknya, dalam hal demikian ia dapat didampingi oleh kuasa. Pasal 56 ayat (2) tersebut memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap orang untuk memberikan kuasa dalam pembelaan haknya atau kepentingannya itu.

b. Pejabat Tata Usaha Negara

Rumusan Pejabat Tata Usaha Negara dapat ditelaah dari dua sudut, yaitu :

1. Perundang-undangan, Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah badan atau seseorang jika dalam melakukan tugas kewajibannya sebagai aparatur negara didasarkan pada ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini ketentuan-ketentuan yang merupakan landasan kewenangan pejabat tata usaha negara.
2. Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, adalah jika kewenangan pejabat ada atau diadakan untuk menata hidup bersama, termasuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang ia hadapi, tetapi hukum yang mengatur dan/atau menyelesaikan persoalan-persoalan itu tidak ada maka ia berwenang untuk mengambil keputusan dalam rangka kebijaksanaan tertinggi (*top administrator*).²⁸

²⁸*Ibid.*, hlm. 31.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Berdasarkan hal diatas yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan“ adalah kegiatan yang bersifat eksekusif. Dengan demikian kegiatan lain di luar kegiatan yang bersifat eksekusif tersebut terutama yang masuk dalam pengertian kegiatan legislatif dan yudikatif, tidak masuk di dalam pengertian “urusan pemerintah”. Urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga bersifat mengikat secara umum.

Indroharto mengatakan bahwa apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pada suatu saat melaksanakan suatu urusan pemerintahan, maka menurut undang-undang ini ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.³⁰

Berdasarkan pendapat Indroharto tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi pegangan dan ukuran bukannya kedudukan struktural/organisatoris dari organ atau pejabat yang bersangkutan dalam

²⁹ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³⁰ Indroharto (I), *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm.81.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

struktur atau susunan pemerintahan, tetapi ditekankan pada fungsi yang dilaksanakannya pada waktu itu, yaitu fungsi pemerintahan. Apabila pada saat itu yang dilaksanakannya adalah urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memberikan wewenang kepadanya, maka pada saat itu ia termasuk Pejabat Tata Usaha Negara (sekalipun secara struktural/organisatoris ia bukan termasuk dalam jajaran pemerintahan/eksekutif) sehingga dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kadar Slamet, menjelaskan bahwa apa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam praktek Peradilan Tata Usaha Negara selama ini menganut kriteria fungsional.³¹

Jadi ukurannya adalah sepanjang Badan atau Pejabat TUN tersebut, “berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan yang dikerjakan berupa kegiatan urusan pemerintahan”, sehingga tolok ukurnya adalah asalkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (berdasarkan ketentuan baik yang tertulis atau yang tak tertulis untuk memenuhi asas legalitas tindakan pemerintah) dan yang dikerjakan berupa kegiatan urusan pemerintahan.

Konsekuensi dari kriteria fungsional adalah, pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menjadi tidak terbatas pada Badan-badan atau Pejabat-Pejabat di lingkungan Eksekutif yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, akan tetapi siapa saja asalkan kepadanya diletakkan kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan atau melakukan kegiatan

³¹Kadar Slamet, “*Subyek (Penggugat Dan Tergugat) Serta Perkembangan Subyek Dan Obyek Dalam Yurisprudensi TUN*”. (makalah disampaikan dalam Diklat Cakim Angkatan IV di Pusdiklat Mega Mendung Bogor, Mei 2009.) hlm. 2.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

urusan pemerintahan, maka terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkannya pada prinsipnya dapat saja dijadikan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, asalkan ada dasar wewenangnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dilihat dari pengertian di atas maka Kepala Daerah dapat dimasukkan kedalam Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat menjadi tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

C. Obyek dan Subyek Sengketa Tata Usaha Negara

a. Obyek Sengketa Tata Usaha Negara

Adapun obyek dalam Sengketa Tata Usaha Negara telah diatur dalam 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 menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat bagi seseorang atau badan hukum perdata.³²

Menurut Indroharto bahwa unsur-unsur penetapan tertulis/*beschikking* terdiri dari :Bentuk penetapan itu harus tertulis, dikeluarkan oleh badan atau jabatan tata usaha negara, berisi tindakan tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

³² Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

bersifat konkret, individual dan final, menimbulkan akibat bagi seseorang atau badan perdata.³³

Keputusan Administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak, yang dalam praktek tampak dalam bentuk keputusan yang amat berbeda. Namun mempunyai ciri-ciri yang sama, karena akhirnya dalam teori hanya ada suatu pengertian keputusan administratif. Keputusan tersebut ada yang fiktif dan positif, dalam kaitannya dengan kajian ini keputusan tersebut bentuknya tidak tertulis. Berkenaan kaitannya dengan Sengketa Tata Usaha Negara, apabila pemohon merasa dirugikan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dengan adanya keputusan yang tidak tertulis itu maka ia dapat menggugat pejabat yang berwenang itu di depan Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan objek sengketanya adalah keputusan tidak tertulis itu (atau keputusan fiktif dan negatif).³⁴

Keputusan Tata Usaha Negara tidak semuanya dapat digugat pada Peradilan Tata Usaha Negara, dimana hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah :³⁵

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;

³³ Indroharto (I), *Usaha Memahami Undang-Undang*, *Op. Cit.*, hlm.162.

³⁴ Jurnal Mahkamah, Edisi 11, Oktober 1996, M. Husnu Abadi, *Keputusan Tidak Tertulis Sebagai Objek Sengketa Pada Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm 13-27.

³⁵ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Pidana dan Kitab Undang-Undang Acara Pidana atau Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan mengenai hal yang juga dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu :³⁶

- a. Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- b. Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

³⁶ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. Dalam 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.

Kompetensi Absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara berarti hanya penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final sajalah yang dapat digugat, apabila penetapan tersebut hanya bersifat final dan konkrit, akan tetapi tidak ditujukan pada orang tertentu atau hanya secara umum saja, maka tidak dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

b. Subyek Sengketa Tata Usaha Negara

Pada umumnya dalam sengketa di Pengadilan, selalu ada pihak-pihak yang berperkara, begitu pula di bidang administrasi negara, ada dua subyek yang bersengketa, lazimnya disebut sebagai Penggugat dan Tergugat.³⁷

Mengenai siapa yang berhak menggugat atau pihak Penggugat dapat dilihat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu :Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan

³⁷ Sjahran Basah. *Hukum Acara Pengadilan.....*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Penggugat disini adalah orang atau Badan Hukum Perdata yang dirugikan atas dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.³⁸

Mengenai Penggugat ini Indroharto berpendapat bahwa Penggugat adalah Orang atau Badan Hukum Perdata yang dirugikan akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara pada dasarnya digolongkan dalam tiga kelompok:³⁹

- a. Kelompok pertama adalah orang-orang atau Badan Hukum Perdata sebagai alamat yang dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Di sini orang atau badan hukum perdata tersebut secara langsung terkena kepentingannya oleh keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang dialamatkan kepadanya tersebut karena itu jelas ia berhak mengajukan gugatan.
- b. Kelompok kedua adalah orang atau Badan Hukum Perdata yang dapat disebut sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang meliputi:
 1. Individu-individu yang merupakan pihak ketiga yang berkepentingan, mereka itu merasa terkena kepentingannya secara tidak langsung oleh keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang sebenarnya dialamatkan kepada orang lain;
 2. Organisasi-organisasi kemasyarakatan (pencinta lingkungan) sebagai pihak ketiga dapat merasa berkepentingan, karena keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu dianggapnya bertentangan dengan

³⁸Lihat Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³⁹Indroharto (I), *Usaha Memahami Undang-Undang*, *Op. Cit.*, hlm. 17.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

tujuan-tujuan yang mereka perjuangkan sesuai dengan anggaran dasarnya.

- c. Kelompok ketiga adalah Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang lain, namun Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tidak memberikan hak kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.

Mengenai Tergugat, dijelaskan dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni 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.⁴⁰

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui, yang dapat menjadi Tergugat haruslah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan dan mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek gugatan.⁴¹

⁴⁰Lihat Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴¹Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

c. Kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Wewenang didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Kewenangan atau wewenang dalam literatur berbahasa Inggris disebut *authority* atau *competence*, sedang dalam bahasa Belanda disebut *gezag* atau *bevoegdheid*. Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁴²

Kewenangan adalah kekuasaan yang mendapatkan keabsahan atau legitimasi kewenangan adalah hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik prinsip moral menentukan siapa yang berhak memerintah/mengatur cara dan prosedur melaksanakan wewenang. Sebuah bangsa atau negara mempunyai tujuan. Kegiatan untuk mencapai tujuan disebut tugas hak moral untuk melakukan kegiatan mencapai tujuan disebut kewenangan. Tugas dan kewenangan untuk mencapai tujuan masyarakat atau negara disebut fungsi.

Wewenang tersebut menurut Indroharto dapat diperoleh secara:⁴³

1. Atributif, yaitu apabila kewenangan itu diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Dan manakala Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang secara atributif itu mengeluarkan

⁴²Ruslan Effendi danDoddi Panjaitan. *Ketidak Absahan Kewenangan Aparat Terhadap Produk Hukum Yang Dihasilkan*. Lihat <http://doddipanjaitan.blogspot.com/2011/04/ketidakabsahan-kewenangan-aparat.html>.,diakses tanggal 01 April 2015.

⁴³Indroharto (I), *Usaha Memahami Undang-Undang ...*,Op. Cit., hlm. 31-32.

Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian disengketakan, maka yang harus digugat adalah Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang disebutkan dalam peraturan dasarnya telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif tersebut.

2. Delegasi, Ada kalanya wewenang atributif itu didelegasikan dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang lain. Jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh delegasi lalu mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, maka Badan/Jabatan Tata Usaha Negara terakhir inilah yang menurut harus menjadi Tergugat.
3. Mandat, pelimpahan wewenang dapat juga terjadi atas dasar pemberian mandat. Pada mandat ini tidak terjadi perubahan baik hubungan hirarkis maupun pemilikan dan tanggung jawab wewenang yang diatur dalam peraturan dasarnya antara mandans (Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang melimpahkan mandat) dengan mandataris (Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang menerima tugas mandat). Apabila mandataris mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian disengketakan, maka seharusnya yang digugat adalah mandans bukan mandataris.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

D. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara hanya memiliki kompetensi untuk menguji keabsahan perbuatan tata usaha negara yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang diwujudkan oleh suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*).

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa "Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara".⁴⁴

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya, sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.⁴⁵

1. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman disalah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu. Untuk

⁴⁴Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁵S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 2003), hlm. 59.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pengadilan Tata Usaha Negara, kompetensi relatifnya diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:⁴⁶

1. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan:⁴⁷

1. Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
 - (1) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

⁴⁶Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁷Lihat Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- (2) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- (3) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
- (4) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (5) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Dengan ketentuan tersebut maka pada prinsipnya gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara di tempat kedudukan Tergugat, sedangkan yang bersifat eksepsional di Pengadilan Tata Usaha Negara tempat kedudukan Penggugat diatur kemudian setelah ada Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada sehingga belum dapat diterapkan.

2. Kompetensi Absolut

Kompetensi Absolut suatu badan pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek atau materi

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagaimana disebutkan dalam 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, sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materiil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang 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.⁴⁸

Adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan 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 adalah suatu penetapan tertulis

⁴⁸ Lihat Pasal 1 angka 10 UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁴⁹Dari rumusan Pasal tersebut, persyaratan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek di Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara;
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keenam persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara harus memenuhi keenam persyaratan tersebut. Selain itu kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu dalam hal Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya sedangkan hal itu merupakan kewajibannya.

⁴⁹Lihat 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

E. Sikap Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara

Terdapat perbedaan antara hakim dalam Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara yang mana hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara diberikan peran aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan mengarah pada ajaran pembuktian bebas.⁵⁰

Hakim dalam peradilan tata usaha negara diberikan peran aktif karena hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu keputusan administrasi negara yang nyata keliru dan jelas bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, hanya karena alasan para pihak tidak mempersoalkannya dalam objek sengketa.⁵¹

Berkaitan dengan sistem yang berlaku di negara kita, sebagaimana pada umumnya di negara-negara yang bersistem hukum *civil law*/Eropa Kontinental, kita mengenal adanya metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang dihasilkan dari kombinasi antara ilmu pengetahuan dan pengalaman hakim sebagai profesi (*knowledge and experience*).⁵²

Manakala hakim menghadapi kasus-kasus konkret yang harus diadilinya, dimana hukum yang bersifat statis atau yang menimbulkan ketidakjelasan dalam masyarakat yang senantiasa berkembang dan lain sebagainya, maka diperlukan kemampuan berpikir pada hakim untuk mencari

⁵⁰W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum, *Litis Domini Principle*, (Yogyakarta : Universitas Atmajaya, 2004), hlm. 1

⁵¹*Ibid.*, hlm. 2

⁵²Paulus Effendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*, (Jakarta : Salemba Humanika, 2013), hlm. 101

hukum dan menemukan hukum sebagai solusi dalam kasus yang dihadapinya yang harus dipecahkan dan diputuskan secara tepat dan adil.⁵³

© Hak cipta milik UIN Suska Riau

State Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan satu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

⁵³*Ibid.*