

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Gugatan dan Sengketa Tata Usaha Negara**

##### **1. Pengertian Pengajuan Permohonan Gugatan**

Pada dasarnya, bahwa gugatan diajukan kepada pengadilan yang berwenang, yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan atau tempat tinggal tergugat. Asas ini dikenal dengan *actor sequitur forum rei*. Namun, terdapat pengecualian terhadap asas ini. Pengecualian tersebut adalah apabila tergugat lebih dari satu dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan, maka gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu tergugat.

##### **2. Pengertian Gugatan**

Mengenai pengertian dari gugatan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1986, sebagai berikut:

“Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapat putusan”

Gugatan di Peratun diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu keputusan TUN. Oleh karenanya, unsur adanya kepentingan dalam pengajuan gugatan

merupakan hal yang sangat urgen dalam sengketa di Peratun. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, sebagai berikut:

“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”

Selanjutnya Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan, adalah:

- 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 asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Suatu gugatan yang akan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus memuat hal-hal yang merupakan syarat formil suatu gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 UU No. 5 Tahun 1986, yaitu:

- a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya.
- b. Nama, jabatan, dan tempat tinggal tergugat.
- c. Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.

### **3. Pengajuan Gugatan**

Menurut Pasal 54 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 gugatan sengketa TUN diajukan secara tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat. Gugatan yang diajukan harus dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pegangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan.

Apabila tergugat lebih dari satu badan atau pejabat tata usaha negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan diajukan pada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan diajukan kepada pengadilan tempat kedudukan penggugat untuk diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan. Adapun apabila penggugat dan tergugat berada di luar negeri gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, dan apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara di tempat kedudukan tergugat.

Berhubung sengketa TUN selalu berkaitan dengan keputusan tata usaha negara, maka pengajuan gugatan ke pengadilan dikaitkan pula dengan waktu dikeluarkannya keputusan yang bersangkutan.

Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa:

“Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan”.

Diajukannya suatu gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara pada prinsipnya tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, serta tindakan badan atau pejabat tata

usaha negara yang digugat. Namun demikian, penggugat dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar surat keputusan yang digugat tersebut ditunda pelaksanaannya selama proses berjalan, dan permohonan tersebut hanya dapat dikabulkan oleh pengadilan apabila adanya alasan yang sangat dirugikan jika keputusan TUN yang digugat itu tetap dilaksanakan (Pasal 67 ayat 4 a).

#### **4. Beberapa Hal yang Penting dan Pokok dalam Pembuatan Gugatan**

##### **a. Tentang Subjek Gugatan adalah Pihak-Pihak yang Berperkara**

Pihak penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan. Pihak tergugat adalah badan/pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan surat keputusan.<sup>1</sup>

##### **b. Objek Gugatan**

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan:

“Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat, kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk formalnya. Sebab persyaratan tertulis itu diharuskan untuk

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), h. 593-596.

kemudahan dalam segi pembuktian. Sehingga sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis menurut ketentuan tersebut asal dalam memo atau nota tersebut dengan jelas menyebut:

- Badan atau jabatan TUN mana yang mengeluarkannya;
- Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

## **B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)**

### **1. Arti dan Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)**

Istilah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, “*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*”. Meski demikian, pengertian “*behoorlijk*” bukanlah “baik”, melainkan “sebaiknya” atau “sepatutnya”, dengan demikian terjemahannya menjadi “Asas-asas Umum Pemerintahan yang “Sebaiknya”. Sehingga ada juga ahli yang mengganti kata “baik” dengan “layak”, sehingga menjadi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL).<sup>2</sup>

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik yang muncul sekitar dua dasa warsa yang lalu. Tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh

---

<sup>2</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata ...*, h. 280.

karena itu tuntutan untuk melakukan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah seharusnya mendapat respons positif oleh pemerintah.<sup>3</sup>

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhooftge rechtsbescherming*) bagi warga negara dari tindakan pemerintah. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai negara hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. Kita menemukan *abbb* (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dalam dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan. Dalam perkembangannya AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies Ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup> Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 21.

2. Bagi warga masyarakat sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
3. Bagi hakim TUN dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.<sup>4</sup>

## **2. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia**

Pada mulanya keberadaan AAUPB ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuasaan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah.

Tidak dicantulkannya AAUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang terjadi di Belanda AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN, sebagaimana akan terlihat nanti pada sebagian contoh-contoh putusan PTUN. Kalaupun AAUPB ini tidak diakomodir dalam UU PTUN, tetapi sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia karena

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, ..., h. 238-239.

memiliki sandaran dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan bahwa:

“Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Dengan ketentuan pasal ini maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia.<sup>5</sup>

Untuk konteks Indonesia, maka kajian AAUPB ini bisa dilihat dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam Pasal (1) peraturan tersebut dinyatakan bahwa asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sementara dalam Pasal (3) dinyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengadilan penyelenggaraan negara.

---

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, ..., h. 240-241.



3. Asas Kepentingan Umum;

Yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas Keterbukaan;

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas;

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas;

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, ( Yogyakarta: Total Media, 2012), h. 137-139.

Secara teoritis, Hukum Administrasi Negara dapat dijadikan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam Hukum Administrasi Negara, karena di sini akan terlihat konkrit hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum.<sup>7</sup>

Salah satu bagian yang penting dalam objek studi hukum administrasi adalah KTUN (keputusan pejabat administrasi) yang bisa menjadi objek gugatan di peradilan tata usaha negara (peratun). Tolak ukur atau acuan keabsahan dari KTUN berdasarkan Pasal 53 Ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 2004, yang merupakan revisi dari pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun adalah KTUN sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan KTUN sesuai AAUPB.

Peranan badan peradilan administrasi akan terus berkembang dan menjadi sedemikian penting untuk melindungi AAUPB yang tumbuh dari nilai-nilai kearifan lokal sehingga berkembanglah asas-asas pemerintahan lokal yang baik. Oleh karenanya, penyebutan jumlah kriteria AAUPB tidaklah akan limitatif dan berkembang, sebagaimana yang sudah pernah dilakukan MA dalam beberapa kasus TUN akhir-akhir ini.

---

<sup>7</sup> Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi*. . . ., h. 150-151.

Secara kasuistis, oleh badan-badan peradilan akan dapat dikembangkan nilai-nilai AAUPB yang mungkin menambah atau mengurangi kriteria-kriteria AAUPB dalam doktrin/teori yang tidak sesuai lagi dengan keadaan di Indonesia. Meski jumlah kriteria AAUPB masih dapat bersifat fleksibel, bagaimanapun kriteria-kriteria yang sudah ada sekarang dapatlah menjadi pedoman atau pegangan di dalam menentukan putusan yang adil dan secara filosofis, yuridis, serta sosiologis dapat diterima oleh masyarakat dan pencari keadilan.<sup>8</sup>

### **C. Penyelesaian dan Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara**

#### **1. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara**

Dalam UU No. 5 Tahun 1986, terdapat cara penyelesaian sengketa melalui dua alur, yaitu alur upaya administratif (melalui badan pemerintahan sendiri) dan alur gugatan ke pengadilan. Cara penyelesaian tersebut merupakan salah satu perbedaan beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan beracara di Pengadilan Umum perkara perdata.

Alur upaya administratif adalah cara penyelesaian sengketa TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pasal 48 ayat (1) tersebut menegaskan bahwa:

“Dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk

---

<sup>8</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2013), h. 146-148.

menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia”

Upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk.

*Pertama*, keberatan yakni dalam hal penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara itu sendiri. Contoh upaya administratif dalam bentuk keberatan adalah tentang izin mendirikan bangunan. Apabila pejabat yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) adalah Walikota maka keberatan diajukan ke walikota yang bersangkutan.

*Kedua*, banding administratif, yakni dalam hal penyelesaian itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Contoh banding administratif adalah Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010.

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara melalui Pengadilan TUN menyediakan dua alur atau cara.

*Pertama*, gugatan langsung diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan ini dilakukan terhadap sengketa yang terjadi, dimana aturan

yang menjadi dasar keputusan TUN yang disengketakan itu tidak menyediakan upaya administratif.

Pasal 50 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 menegaskan bahwa:

“Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama. Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara di tingkat pertama dalam hal ini adalah terhadap sengketa tata usaha negara yang tidak mengenal penyelesaian lewat administratif.” Jika pengadilan tata usaha negara tingkat pertama menjatuhkan putusan dan terdapat pihak yang tidak puas atas putusan tersebut maka dapat diajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Kewenangan Pengadilan Tinggi TUN tersebut diatur dalam Pasal 51 ayat (1) yang menyatakan:

“Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.”

Penyelesaian sengketa melalui alur ini lebih lanjut ditegaskan oleh Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa:

“seseorang 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, baik dengan atau tanpa dengan disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi”.

*Kedua*, gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Bagi sengketa Tata Usaha Negara yang menempuh upaya administratif, gugatan langsung ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Dasar hukum pengaturan

ketentuan itu adalah dalam Pasal 51 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 jo. Pasal 9 UU No. 9 Tahun 2004 menegaskan bahwa:

“Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 48”.

Ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (3) di atas menempatkan PTTUN sebagai pengadilan tingkat pertama bukan pengadilan tingkat banding terhadap sengketa tata usaha negara yang telah melalui penyelesaian upaya administratif yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA No. 2 Tahun 1991) tentang petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, pada angka IV tentang Upaya Administratif angka 2 huruf a dan b menyatakan:

- a. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan maka gugatan terhadap KTUN yang bersangkutan diajukan ke PTUN.
- b. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif, berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif diajukan langsung ke PTTUN dalam tingkat pertama.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 63-69.

## **2. Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara**

### **a. Dismissal Process (Rapat Permusyawaratan)**

Berbeda dengan proses berperkara di Peradilan Umum, di Peradilan Tata Usaha Negara sebelum memasuki pemeriksaan materi perkara didahului dengan penelitian administrasi yang sudah menyentuh segi-segi yuridis.

Penelitian yang murni administrasi dilakukan oleh panitera beserta stafnya, terutama hal-hal yang berhubungan dengan register perkara, biaya perkara, syarat-syarat gugatan yang disebut dalam Pasal 56 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Penelitian di kepaniteraan diteliti hal-hal yang formal administratif yang harus dipenuhi suatu surat gugatan tentang identitas para pihak, alamat mereka masing-masing, alamat pengadilan yang dituju, sebab bisa jadi gugatan yang diajukan salah alamat, jika ada kesalahan maka penggugat diminta untuk memperbaikinya. Apabila gugatan yang diajukan oleh penggugat diajukan alamat yang digugat sudah benar maka para pihak kepaniteraan wajib meneruskannya kepada pengadilan yang berwenang. Sebaliknya, apabila tidak ada kewajiban untuk meneruskan surat gugatan itu kepada pengadilan lain, maka penelitian oleh staf kepaniteraan itu dilanjutkan mengenai segi formal yang elementer seperti:

1. Apakah objek gugatan yang digugat itu sepiantas dapat dianggap sebagai penetapan tertulis.
2. Apakah keputusan tata usaha negara sudah dilampirkan sesuai dengan ketentuan pasal 56 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Apakah dalam surat gugatan sudah disebutkan tanggal kapan surat keputusan itu diterima atau diumumkan sehingga diketahui oleh penggugat.
4. Apakah penggugat itu termasuk orang atau badan hukum perdata yang berhak menggugat, sehingga kepentingannya dirugikan.
5. Apakah surat kuasa yang diperlukan sudah terlampir.
6. Apakah uang muka biaya perkara sudah dilunasi.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan, bahwa ketua pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar dalam hal:

- a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan.
- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu atau diperingatkan.
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak.



- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh keputusan tata usaha Negara yang digugat.
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya.<sup>10</sup>

#### **b. Acara Pemeriksaan Singkat**

Pemeriksaan dengan acara singkat di PTUN dapat dilakukan apabila terjadi perlawanan (*verzet*) atas penetapan yang diputuskan oleh ketua pengadilan dalam rapat permusyawaratan.<sup>11</sup>

Penggugat dapat mengajukan perlawanan kepada pengadilan yang menjatuhkan penetapan dalam dismissal process itu dalam tenggang waktu 14 hari setelah diucapkan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 62 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1986 menjelaskan bahwa dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh pengadilan, maka penetapan yang dijatuhkan oleh Ketua Pengadilan dalam *dismissal process* menjadi gugur demi hukum dan gugatan akan diperiksa, diputus, dan selesaikan menurut acara biasa. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 62 ayat (6) menegaskan, bahwa terhadap putusan perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum. Alasan diajukannya perlawanan yaitu menyangkut tepat atau tidaknya penetapan ketua pengadilan yang telah menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima. Apabila alasan-alasan yang dikemukakan oleh penggugat dalam

---

<sup>10</sup> Ali Abdullah, *Teori dan Praktik*, ..., h. 87-90.

<sup>11</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara*, ..., h. 109.

perlawanan dinilai tepat oleh ketua pengadilan, maka gugatan penggugat diteruskan untuk pemeriksaan dengan acara pemeriksaan persiapan.

**c. Acara Pemeriksaan Persiapan**

Setelah pemeriksaan dismissal process yang acap kali dilanjutkan dengan acara pemeriksaan singkat, maka acara selanjutnya yaitu acara pemeriksaan persiapan. Ketika memasuki pemeriksaan persiapan ini, ketua pengadilan telah menunjuk majelis hakim yang akan memeriksa dan menyidangkan perkara tersebut, namun sebelum memasuki acara pemeriksaan pokok sengketa apabila menurut majelis hakim yang ditunjuk tersebut bahwa surat gugatan yang diajukan oleh penggugat masih memerlukan pematangan, penggugat dapat dipanggil untuk menyempurnakan gugatannya.<sup>12</sup>

**d. Acara Pemeriksaan Cepat**

Pemeriksaan dengan acara cepat diatur dalam Pasal 98 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

- (1) Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada pengadilan sengketa dipercepat.
- (2) Ketua pengadilan dalam jangka waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.

---

<sup>12</sup> Ali Abdullah, *Teori dan Praktik*, ..., h. 91-93.

- (3) Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat digunakan upaya hukum.

Selanjutnya dalam Pasal 99 Undang-Undang Nomor 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan sebagai berikut:

- (1) Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan hakim tunggal.
- (2) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dikabulkan, ketua pengadilan dalam jangka waktu tujuh hari setelah dikeluarkannya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63.
- (3) Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak melebihi empat belas hari.<sup>13</sup>

Dari ketentuan Pasal 98 dan 99 Undang-Undang Nomor 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut di atas, dapat diketahui bahwa yang dapat mengajukan permohonan pemeriksaan dengan acara cepat adalah pihak penggugat dan permohonan itu harus diajukan bersama-sama dalam surat gugatan yang diajukan.<sup>14</sup>

#### **D. Upaya Hukum terhadap Putusan**

Upaya hukum diperlukan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat pencari keadilan (*justitiabelend*) setelah hakim menjatuhkan putusannya. Salah satu pihak atau kedua belah pihak merasakan adanya kesalahan

---

<sup>13</sup> Pasal 98 dan 99 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>14</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara*, ..., h. 125.

atau kekeliruan dari putusan hakim yang telah merugikan mereka. Dalam hal ini, hukum acara memperkenalkan prosedur untuk memperjuangkan keadilan yang disebut upaya hukum. Upaya hukum tersebut adalah banding dan kasasi.

### **1. Banding**

Banding sering juga disebut dengan istilah ulangan pemeriksaan yang berasal dari bahasa Latin *apellare*. Arti banding, yaitu pemeriksaan dalam instansi (tingkat) kedua oleh sebuah pengadilan atasan yang mengulangi seluruh pemeriksaan, baik mengenai fakta-fakta, maupun penerapan hukum atau undang-undang.<sup>15</sup>

Pasal 122 UU No.5 Tahun 1986 menyatakan, Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh Penggugat atau Tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus perkara banding dengan sekurang-kurangnya tiga orang hakim. Apabila Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berpendapat bahwa pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara kurang lengkap, Pengadilan Tinggi tersebut dapat mengadakan pemeriksaan tambahan atau memerintahkan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan melaksanakan pemeriksaan tambahan tersebut.<sup>16</sup>

Pemeriksaan dalam tingkat banding itu bermaksud agar seluruh pemeriksaan, baik mengenai fakta-fakta maupun penerapan hukum serta putusan

---

<sup>15</sup> Yuslim, *Hukum Acara, ...*, h. 166.

<sup>16</sup> Badriyah Khaleed, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016), h. 60.

akhir yang telah dilakukan oleh Hakim tingkat pertama diulang kembali oleh Pengadilan Tinggi.

Pada pemeriksaan tingkat banding itu, para pihak diberikan kesempatan untuk mengajukan argumen-argumennya dalam bentuk memori banding mengenai hal-hal yang dianggap perlu, yang menurutnya telah dilupakan oleh Hakim tingkat pertama. Pemeriksaan tingkat banding bersifat *devolutif*, artinya seluruh pemeriksaan perkara dipindahkan ulang oleh Pengadilan Tinggi yang bersangkutan. Pengadilan Tinggi seperti duduk di tempat Hakim tingkat pertama.

Agar perkara itu diperiksa kembali di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maka harus ditempuh proses sebagai berikut:

- a. Permohonan pemeriksaan banding secara tertulis yang diajukan oleh Penggugat (dan) atau Tergugat atau para kuasanya dengan surat kuasa khusus dalam tenggang waktu 14 hari (menurut perhitungan tanggal kalender), setelah putusan diberitahukan kepadanya secara sah dan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang memutus.
- b. Membayar uang muka biaya perkara yang besarnya ditaksir oleh Panitera.
- c. Panitera mencatat permohonan itu dalam daftar perkara.
- d. Panitera memberitahukan hal itu kepada terbanding.
- e. Selambat-lambatnya 30 hari setelah permohonan itu dicatat, Panitera memberitahukan kepada para pihak yang berperkara, bahwa mereka dapat melihat perkara di Kantor Pengadilan (tingkat pertama) dalam tenggang waktu 30 hari, setelah diterima pemberitahuan oleh yang berkepentingan.

- f. Para pihak dapat menyerahkan memori banding serta surat keterangan dan bukti kepada Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dengan ketentuan bahwa salinan memori/dan atau kontra memori diberikan kepada pihak lawan dengan perantaraan Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama) yang memutuskan.
- g. Salinan putusan, berita acara dan surat lain yang bersangkutan harus dikirimkan Panitera Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, selambat-lambatnya 60 hari sesudah pernyataan permohonan.

Sebelum permohonan pemeriksaan banding diputus oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maka permohonan tersebut dapat dicabut kembali oleh pemohon. Akan tetapi jika telah dicabut, permohonan banding tidak dapat diajukan lagi meskipun jangka waktu untuk mengajukan permohonan pemeriksaan banding belum lampau.

Putusan Pengadilan Tinggi dapat menguatkan Putusan hakim Pertama, baik dengan jalan memperbaiki atau mengoper seluruh atau sebagian pertimbangannya maupun dengan jalan membatalkan seluruh atau sebagian dari Putusan Hakim Pertama dengan mengadili sendiri seperti kalau ia duduk sebagai Hakim Tingkat I.<sup>17</sup>

## 2. Kasasi

Istilah kasasi berasal dari bahasa Perancis *cassation* atau perkataan *casser* yang berarti memecahkan atau membatalkan. Dasar hukum mengajukan kasasi

---

<sup>17</sup> A. Siti Soetami, *Hukum Acara*, ..., h. 59-61.

atas putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara diatur Pasal 131 UU No. 5

Tahun 1986. Pasal tersebut menegaskan:

- (1) Terhadap putusan tingkat terakhir Pengadilan dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (2) Acara pemeriksaan kasasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1986 tentang Mahkamah Agung.

Pasal 55 ayat (1) menegaskan “Pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut ketentuan undang-undang ini”.

Selain ketentuan ini, perlu dicermati juga Pasal 29 UU No. 5 Tahun 2004.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemeriksaan kasasi dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Adapun Pasal 23 UU No. 48 Tahun 2009 menegaskan “Putusan pengadilan dalam tingkat banding dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kecuali UU menentukan lain”.

Jika Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara disebut dengan *judex facti* maka Mahkamah Agung disebut *Judex yurist*. Dikatakan *judex yurist* karena pemeriksaan tingkat kasasi tidak lagi memeriksa dan memberikan putusan pada fakta hukum, tetapi yang diperiksa dan diputus apakah *judex facti* sudah tepat menerapkan hukum.<sup>18</sup>

Pemohon kasasi wajib menyampaikan memori yang berisi alasan kasasinya dalam waktu 14 hari setelah permohonan kasasinya didaftarkan dalam buku Daftar Kepaniteraan Pengadilan Tingkat Pertama ini yang menerimanya.

---

<sup>18</sup> Yuslim, *Hukum Acara, ...*, h. 172-173.

Permohonan kasasi itu hanya dapat diajukan jika terhadap perkaranya, pemohon telah menggunakan upaya hukum (asal perkara itu telah diputus di tingkat banding, walaupun yang pernah memohon banding adalah lawannya).

Yang dapat mengajukan permohonan tersebut hanyalah pihak yang berperkara atau kuasanya sehingga pihak ketiga tidak diberi hak untuk mengajukan permohonan kasasi, kecuali yang telah memasuki proses sebagai Penggugat maupun Tergugat (intervensi).

Tenggang waktu untuk memohon kasasi terhadap putusan-putusan yang berasal dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut dihitung sejak hari berikut salinan putusan banding yang bersangkutan dikirim kepada para pihak yang berperkara dengan surat tercatat.<sup>19</sup>

Pasal 47 Ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985 menyebutkan: Panitera Pengadilan yang memutus perkara dalam tingkat pertama memberikan tanda terima atas penerimaan memori kasasi dan menyampaikan salinan memori kasasi tersebut kepada pihak lawan dalam perkara yang dimaksud dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari.

Sedangkan ayat (3) menyebutkan: Pihak lawan berhak mengajukan surat jawaban terhadap memori kasasi kepada Panitera sebagaimana dimaksud ayat (1) dalam tenggang waktu 14 hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> A. Siti Soetami, *Hukum Acara*, ..., h. 63-64.

<sup>20</sup> Pasal 47 Ayat (2) dan (3) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.