

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGADILAN TATA USAHA NEGARA, IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN, DAN TAHAPAN PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

A. Pengadilan Tata Usaha Negara

Secara konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*, atau negara berdasarkan *Rule of Law*).¹⁷ Ketentuan tersebut secara jelas dinyatakan oleh Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Prof. Jimly Asshiddiqie mengutip pendapat Julius Stahl bahwa ada empat unsur negara hukum adalah :¹⁸

- a. Pengakuan Hak Asasi Manusia (*grondrechten*).
- b. Pembatasan kekuasaan (*scheiding van machten*).
- c. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatigheid van bestuur (administratie)*).
- d. Pengadilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*).

¹⁷ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 11.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuanallmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 301.

Prof. Oemar Seno Adji menterjemahkan unsur keempat dari negara hukum menurut pendapat Julius Stahl *administratieve rechtspraak* adalah peradilan tata usaha dalam perselisihan.¹⁹

Sedangkan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia pertamakali diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 14 Tahun 1970) dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan :

- a. Peradilan Umum;
- b. Peradilan Agama;
- c. Peradilan Militer; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut belum mengatur secara terperinci mengenai ruang lingkup tugas dan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai suatu badan peradilan. Selain itu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 juga belum mengatur mengenai hukum acaranya. Pada saat itu Nomor 14 Tahun 1970 baru memperkenalkan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu gagasan menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara warga masyarakat dengan pejabat tata usaha negara.²⁰

¹⁹ Oemar Seno Adji, *Op Cit*, hlm. 16.

²⁰ Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-1981*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta 2005, hlm. 27.

Politik hukum (pertimbangan dari pembuat Undang-Undang) dari dibentuknya lembaga Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi yang dikeluarkan oleh pemerintah.²¹ Kemudian baru enam belas tahun kemudian pembuat Undang-Undang mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk di dalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 mengenai Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 dirubah, keberadaan PTUN semakin diperjelas oleh konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Menurut pendapat Prof. Dr. B. Lopa, SH dan Dr. A. Hamzah, SH : bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970, dijelaskan bahwa

²¹*Ibid.*

dasar hukum dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan salah satu aspek pelaksana deklarasi Hak-Hak Azasi Manusia yang telah dicetuskan PBB.²² Sedangkan Razali Abdullah, SH berpendapat bahwa dari bunyi Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tersebut di atas jelaslah bagi kita bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri ternyata cukup kuat, sama dengan halnya pembentukan ketiga Peradilan lainnya yang sudah lama ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer.²³

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara berkedudukan sama dengan badan-badan peradilan lainnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer yang berfungsi sebagai salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Negara Republik Indonesia. Hal tersebut tambah diperjelas oleh isi ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha Negara. Sama halnya dengan lembaga peradilan lainnya, struktur Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagai pengadilan tingkat banding. Puncak dari

²² B. Lopa dan A. Hamzah, *Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 2.

²³ Razali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi I, Cetakan 2, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hlm. 11.

Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah Mahkamah Agung.

PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut telah diadakan perubahan. Pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, di samping memuat ketentuan mengenai susunan dan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, juga memuat ketentuan mengenai hukum acara dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai susunan dan pengadilan di lingkungan Peradilan TataUsaha Negara, di dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Pertama.
2. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan Pengadilan Tingkat Banding.

Pasal 9A ayat (1) menentukan bahwa di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan Undang-Undang. Di dalam Penjelasan Pasal 9A ayat (1) disebutkan bahwa pengadilan khusus tersebut merupakan diferensiasi atau spesialisasi di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, misalnya pengadilan pajak yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak.²⁴ Sedangkan kekuasaan dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 50 menentukan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama.
- b. Pasal 51 menentukan:
 - (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
 - (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan

²⁴Abdullah Gofar, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Tunggul Mandiri, Malang 2014, hlm. 4.

terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.

(3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

(4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, komposisi Hakim adalah sebagai berikut :

1. Merupakan Majelis Hakim, jika mempergunakan Acara Pembinaan Biasa atau Acara Pemeriksaan Singkat.
2. Merupakan Hakim Tunggal, jika mempergunakan Acara Pemeriksaan Cepat.

Dalam hal pengadilan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu yang memerlukan keahlian khusus, dapat diangkat seorang sebagai hakim ad hoc. Tata cara pengangkatan sebagai hakim ad hoc diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sampai saat sekarang peraturan perundangan-undangan tersebut belum dikeluarkan.

Mengenai acara dan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara atau mengenai hukum acara Tata Usaha Negara yang diberlakukan

pada pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, memang diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tetapi untuk mengetahui Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut, tidak cukup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 saja, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, hanya merupakan salah satu sumber hukum formil dan hukum acara Tata Usaha Negara yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum formil yang lain dan Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah kebiasaan, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum atau sarjana hukum.²⁵

Kekuasaan absolut dan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Adapun yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) adalah:

“Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di

²⁵ E. Utrecht/Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cetakan ke-IX, Ichtiar Baru, Jakarta 1990, hlm. 37.

Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dan beberapa unsur, yaitu:

1. Sengketa yang timbul di bidang Tata Usaha Negara;

Penjelasan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa istilah sengketa yang dimaksudkan dan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009), mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

Mengenai apa yang dimaksud dengan Tata Usaha Negara Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan, bahwa Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di Pusat maupun di Daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan dalam

Pasal 1 angka 1 tersebut, oleh penjelasan Pasal 1 angka I disebutkan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif.

2. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Sengketa Tata Usaha Negara harus berwujud sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) antara:

- a. Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata, atau
 - b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
3. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara selalu sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara selaluharus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Memperhatikan maksud dari Sengketa Tata Usaha Negara seperti tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sengketa Tata Usaha Negara tersebut adalah sengketa yang timbul di bidang hukum publik, sehingga mempunyai beberapa konsekuensi sebagai berikut :²⁶

- a. Putusan Peradilan Tata Usaha Negara sifat atau berlakunya adalah *erga omnes*, artinya berlaku kepada siapa saja. Berbeda dengan putusan Peradilan Umum mengenai perkara perdata, hanya berlaku untuk para pihak yang berperkara saja.
- b. Dimungkinkan adanya putusan *ultra petita* pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga dimungkinkan pula adanya *reformatio in peius*.

Bertumpu pada rumusan/definisi di atas, Muchsan, SH mengemukakan unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu sengketa Tata Usaha Negara yaitu :²⁷

- a. Harus ada perbedaan pendapat Tentang suatu hak ataupun kewajiban sebagai akibat dari penerapan hukum tertentu. Ini bahwa sengketa itu timbul karena terlebih dahulu ada penerapan hukum yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Sengketa itu terletak dalam bidang Tata Usaha Negara.
- c. Subjek yang bersengketa adalah individu/badan hukum perdata atau sebagai pihak penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha

²⁶ Abdullah Gofar, *Op.Cit*, hlm. 13.

²⁷ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Jakarta 2007, hlm 58-59.

Negara sebagai pihak tergugat semua berhak tampil sebagai penggugat dalam mempertahankan hak-haknya.

- d. Sengketa tersebut timbul karena berlakunya keputusan Tata Usaha Negara. Ini berarti bahwa keputusan Tata Usaha Negara merupakan *causa primabagi* timbulnya sengketa Tata Usaha Negara.

Sedangkan Prof. Dr. B. Lopa, SH dan Dr. A. Hamzah, SH berpendapat bahwa unsur sengketa Tata Usaha Negara adalah :²⁸

1. Subjeknya atau pihak yang bersengketa orang atau badan hukum privat di satu pihak dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.
2. Objek sengketa ialah keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Dengan demikian jelaslah bahwa dalam proses singkatan Tata Usaha Negara terdapat dua subjek sengketa para pihak yang bersengketa di muka Peradilan Tata Usaha Negara yaitu lazim disebut sebagai pihak penggugat dan pihak tergugat. Mengenai siapa mempunyai hak menggugat atau penggugat berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 57 tahun 1986 adalah mereka yang kepentingan dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara.

²⁸ B. Lopa dan A. Hamzah, *Op.Cit*, hlm. 47.

B. Izin Mendirikan Bangunan

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan hal penting sebagai syarat untuk berdirinya sebuah bangunan. Pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung di Indonesia diwajibkan untuk memiliki Izin Mendirikan Bangunan. Untuk bangunan dengan fungsi khusus, IMB dikeluarkan oleh pemerintah pusat sedangkan untuk bangunan dengan fungsi lain IMB dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Dasar utama penerbitan IMB adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung. Pasal 8 ayat 1 huruf c menjelaskan:

“Izin mendirikan bangunan (IMB) adalah surat bukti dari Pemerintah Daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan sesuai fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah”

Sedangkan menurut penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Bangunan Gedung menjelaskan bahwa Izin Mendirikan Bangunan gedung yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, dan/atau mengurangi bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan teknis yang berlaku. Izin mendirikan bangunan gedung adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun

baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku. Sehingga jelas bahwa IMB itu menjadi penting untuk dimiliki sebelum seseorang atau kelompok tertentu dalam membuat gedung.

Salah satu dasar pertimbangan penetapan peraturan izin mendirikan bangunan adalah agar setiap bangunan memenuhi teknik konstruksi, estetika serta persyaratan lainnya sehingga tercipta suatu rangkaian bangunan yang layak dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, keindahan dan interaksi sosial. Tujuan dari penerbitan IMB adalah untuk mengarahkan pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat, swasta maupun bangunan pemerintah dengan pengendalian melalui prosedur perizinan, kelayakan lokasi mendirikan, peruntukan dan penggunaan bangunan yang sehat, kuat, indah, aman dan nyaman.²⁹

IMB berlaku pula untuk bangunan rumah tinggal lama yaitu bangunan rumah yang keberadaannya secara fisik telah lama berdiri tanpa atau belum ber-IMB. Selain untuk rumah tinggal IMB juga berlaku untuk bangunan-bangunan dengan fungsi yang lain seperti gedung perkantoran, gedung industri, dan bangunan fasilitas umum. IMB memiliki dasar hukum yang harus dipatuhi sehingga mutlak harus dimiliki setiap orang yang berniat mendirikan sebuah bangunan. Selain itu, adanya IMB berfungsi supaya pemerintah daerah dapat mengontrol dalam rangka pendataan fisik kota sebagai dasar yang sangat penting bagi perencanaan, pengawasan dan

²⁹ Goenawan, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah & Properti*, Best Publisher Cet. I, Yogyakarta, 2009, hlm. 81.

penertiban pembangunan kota yang terarah dan sangat bermanfaat pula bagi pemilik bangunan karena memberikan kepastian hukum atas berdirinya bangunan yang bersangkutan dan akan memudahkan bagi pemilik bangunan untuk suatu keperluan, antara lain dalam hal pemindahan hak bangunan yang dimaksud sehingga jika tidak adanya IMB maka akan dikenakan tindakan penertiban sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.³⁰

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang meliputi :³¹

- a. Status hak atas tanah dan atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
- b. Status kepemilikan bangunan gedung; dan
- c. Izin mendirikan bangunan gedung, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sunarto juga menegaskan bahwasanya IMB merupakan izin yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada badan atau orang untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksudkan agar desain pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan Nilai Dasar Bangunan (NDB),

³⁰ Marihot Pahala Siahaan, *Op. Cit*, hlm. 22.

³¹ *Ibid*, hlm. 63.

Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut, orang lain dan lingkungan.³²

Loekman Soetrisno, menjelaskan IMB sebagai ”suatu penegakan disiplin tertib membangun, selain memfungsikan kembali dari segala peraturan yang ada, yang menyangkut IMB juga penerapan sanksi hukum administratif”.³³ Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa IMB merupakan suatu upaya pemerintah dalam mendisiplinkan warganya dalam hal ini mendirikan bangunan, tentu saja di dalamnya terkandung sanksi hukum administratif bagi pihak-pihak yang melanggarnya.

Utrecht mengemukakan dimensi-dimensi yang terkandung dalam IMB adalah:³⁴

1. IMB adalah suatu ketetapan;
2. IMB diterbitkan oleh administrasi negara yang berwenang;
3. IMB harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. IMB harus sesuai dengan tata kota dan tata ruang;
5. IMB harus memperhatikan faktor-faktor lain berupa keselamatan lingkungan;
6. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB.

³²Sunarto, *Op. Cit*, hlm. 125.

³³Soetrisno Loekman, *Suatu Catatan Sosial Tentang Kemerosotan Tertib Membangun dan Kesederhanaan Lingkungan di Indonesia*, Fakultas Teknik Universitas Gajah mada, Yogyakarta, 1983, hlm. 3.

³⁴Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit*, hlm. 8-9.

Sejalan dengan pendapat di atas, Kusumaatmadja menguraikan alasan-alasan mengapa sebuah IMB perlu dilakukan pemerintah:³⁵

1. Pengamanan dari berbagai bentuk bahaya yang disebabkan oleh kondisi tanah dan kontruksi bangunan;
2. Penataan bangunan agar tercipta kenyamanan, iklim lingkungan yang layak huni;
3. Pemukiman yang dapat memberikan kesan bersih dan sehat dari berbagai bentuk polusi; dan
4. Menghindari pemukiman yang kumuh yang menjadikan tidak layak huni karena timbul berbagai bentuk bencana seperti banjir, penyakit kejahatan dan lain-lain yang merugikan masyarakat;

IMB sesungguhnya merupakan upaya pemerintah yang dimaksudkan bukan hanya untuk mendisiplinkan warga yang hendak membangun, tetapi lebih jauh lagi merupakan upaya pemerintah untuk melakukan penataan fisik perkotaan, agar kota dapat tetap tertata dengan baik.

C. Tahapan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara

Dasar dari suatu proses beracara di peradilan tata usaha Negara adalah adanya suatu Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang dirasakan oleh orang atau badan hukum perdata merugikan kepentingannya.³⁶

³⁵Kusumatmadja, *Beberapa Dimensi Strategi Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 3.

³⁶Soemaryono dan Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Primamedia Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 2.

Adanya kepentingan merupakan suatu syarat minimal untuk dapat dijadikan alasan mengajukan gugatan di pengadilan TUN.³⁷ Sehingga dasar pengajuan suatu gugatan di pengadilan TUN tidak hanya berdasarkan atas adanya Keputusan TUN sebagai obyek sengketa, akan tetapi harus memenuhi syarat adanya unsur kepentingan.

Keharusan akan adanya unsur ini dapat dilihat dalam Pasal 53 (1) UU Nomor 9 Tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1968 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

“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”.

Penting dalam hal ini adalah bahwa orang atau badan hukum perdata tersebut dapat membuktikan bahwa kepentingannya dirugikan akibat adanya Keputusan tersebut Walaupun dalam Undang-Undang Peradilan Tata usaha Negara dimungkinkan adanya gugatan intervensi dan perlawanan oleh orang atau badan hukum perdata. Akan tetapi, mereka bukanlah pihak yang dituju secara langsung oleh Keputusan tersebut walaupun mereka juga merasa kepentingannya dirugikan. Jadi orang yang tidak memiliki kepentingan langsung atau dengan kata lain orang atau badan hukum perdata yang tidak

³⁷ Zairin Harahap, *Op. Cit*, hlm. 75.

secara langsung dituju oleh KTUN tersebut, maka tidak memiliki kualitas atau hak berperkara atau menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa:

“Keputusan tata usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Individual artinya ditujukan kepada pihak tertentu, tidak kepada umum sehingga pihak yang memiliki kualitas sebagai penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang dituju secara langsung oleh Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

Adapun tahapan-tahapan penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah sebagai berikut :

1. Tenggang Waktu Gugatan

Tenggang waktu gugat adalah batas waktu yang diberikan oleh Undang-Undang kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan haknya dengan cara mengajukan gugatan melalui pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian apabila tenggang waktu tersebut tidak dipergunakan maka kesempatan untuk mengajukan

gugatan menjadi hilang dan gugatan akan dinyatakan tidak diterima oleh hakim.

Batas tenggang waktu ini imperatif sifatnya dengan kata lain pengajuan gugatan sengketa tidak dapat dilakukan sebelum atau setelah lewat tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. dasar hukum tenggang waktu gugat diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang peradilan tata usaha negara yang berbunyi:

“Gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan badan atau pejabat tata usaha negara”.

Selain pengajuan gugatan sesuai dengan tenggang waktu 90 (sembilan puluh hari) hari sebagaimana diatas, juga diatur pengajuan gugatan yang objek gugatannya dipersamakan dengan Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986.

Terhadap mereka yang tinggal di daerah terpencil sehingga susah untuk menentukan kapan batas waktu tenggang pengajuan gugatan dapat dihitung, oleh Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang PTUN diberikan pemecahan bahwa tenggang waktu sebagaimana dalam Pasal 55

dihitung secara kausitis sejak yang bersangkutan merasa kepentingannya dirugikan atau sejak mengetahui adanya Keputusan tersebut. Sehingga tidaklah sama suatu tenggang waktu terhadap tiap kasus bila yang bersangkutan karena suatu hal atau karena letak wilayah geografis yang luas, belum atau tidak menerima surat Keputusan sebagaimana mestinya sesuai waktu pengiriman Keputusan tersebut.

2. Tahap Proses *Dismissal*

Pada tahap ini setiap gugatan yang masuk itu selalu pada permulaannya akan ditangani dari segi ketatausahaan (administrasi) lebih dahulu oleh staf kepaniteraan.

Oleh Indroharto disebut sebagai fase mematangkan perkara yang bersangkutan (*fase sub iudice*); suatu masa atau periode penelitian dan pemeriksaan dimana suatu gugatan atau perkara yang masuk itu dibuat masuk untuk dapat diperiksa dan disidangkan dimuka siding yang terbuka untuk umum.³⁸

Pada tahap ini pemeriksaan dilakukan oleh kepaniteraan pengadilan yang bersangkutan yang terdiri atas panitera, wakil panitera dan panitera muda. Pemeriksaan hanya dilakukan dari segi formalitas saja dan tidak sampai masuk dalam materigugatan. Hal-hal yang diperiksa antara lain:

- a. Hal yang berhubungan dengan register perkara;
- b. Biaya perkara;
- c. Syarat gugatan.

³⁸Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan IV, 1993, hlm. 81.

Pada tahap awal setelah gugatan diajukan adalah membayar biaya panjar perkara. Setelah biaya panjar perkara dilunasi maka perkara tersebut oleh panitera didaftarkan dalam register perkara dipengadilan yang bersangkutan. Suatu hal yang penting dalam tahap ini adalah perbaikan-perbaikan yang dilakukan terhadap gugatan yang masuk agar sesuai dengan syarat-syarat surat gugatan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

- (1) Gugatan harus memuat:
 - a. nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya;
 - b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan pejabat TUN;
 - c. dasar gugatan dan hal yang diminta untuk 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.

Penelitian administrasi tersebut hendaknya dilakukan dari segi formal saja baik mengenai bentuk dan isi gugatan sesuai dengan maksud Pasal 56 dan jangan sampai menyangkut segi materi gugatan. Sedangkan hal-hal yang sudah menyangkut segi yuridis adalah

merupakan wewenang dari Hakim/ketua PTUN. Sehingga menurut Lintong. O. Siahaan” didalam praktek penelitian administrasi terdiri dari 2 (dua) tahap yaitu: penelitian yang murni administrasi dan penelitian yang sudah menyentuh segi-segi yuridis akan tetapi masih dalam rangka administrasi belum menyangkut materi perkara.³⁹

Ditambahkan bahwa yang sudah menyangkut segi-segi yuridis dilakukan oleh Hakim/Ketua PTUN, yang lazim dikenal dengan nama Proses Dismisal hal ini harus dilakukan oleh hakim karena sudah menyangkut segi yuridis tidak boleh lagi oleh panitera beserta stafnya. Disini panitera hanya dapat menganjurkan kepada penggugat untuk memperbaiki formalitas gugatan. Hal ini juga dinyatakan dalam SEMA. RI. Nomor 2 Tahun 1991 Tentang petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam UU Nomor 5 tahun 1986 disebutkan bahwa:

1. Petugas yang berwenang untuk melakukan penelitian administrasi adalah panitera, wakil panitera dan panitera muda perkara sesuai dengan pembagian tugas yang diberikan.
2. Pada surat gugatan yang masuk haruslah dibubuhi stempel dan tanggal pada sudut kiri atas halaman pertama yang menunjukkan mengenai:
 - a. Diterimanya surat gugatan yang bersangkutan.
 - b. Setelah segala persyaratan dipenuhi dilakukan pendaftaran nomor perkaranya setelah membayar panjar biaya perkara.

³⁹ Lintong O. Siahaan, *Op.Cit*, hlm. 30.

- c. Perbaiki formal surat gugat (jika ada).

Walaupun panitera berhak untuk memberikan petunjuk perbaikan gugatan, akan tetapi ia tidak berhak untuk menolak pendaftaran perkara yang bersangkutan bila berkaitan dengan materi gugatan apapun alasannya.

Hasil penelitian tersebut kemudian akan dilaporkan kepada Ketua Pengadilan yang bersangkutan atau wakilnya untuk dinilai dalam rapat permusyawaratan. Berdasarkan penelitian tersebut ada beberapa kemungkinan yang timbul yaitu:⁴⁰

- a. Penggugat diberikan kesempatan untuk memperbaiki/menyempurnakan gugatan;
- b. Ketua PN menyatakan dengan penetapan bahwa gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar berdasarkan Pasal 62 ayat (1). Dalam hal gugatan dinyatakan tidak dapat diterima (tidak lolos dismissal) maka gugatan tersebut tidak dapat diteruskan pemeriksaannya lebih lanjut. Pihak penggugat yang merasa tidak puas atas Keputusan tersebut dapat mengajukan perlawanan, yang akan diperiksa oleh majelis hakim dengan acara yang relatif singkat.
- c. Ketua PN menyatakan bahwa gugatan tersebut telah memenuhi syarat sehingga dinyatakan dapat diteruskan pemeriksaannya (lolos dismissal).

⁴⁰ Soemaryono dan Anna Erliyana. *Op. Cit.* , hlm. 43.

Oleh karena tidak diatur dalam UU maka dismissal proses diatur dalam SEMA Nomor 2 Tahun 1991 angka II dengan ketentuan yaitu:

- a. *Prosedure dismissal* dilaksanakan oleh ketua dan dapat juga menunjuk seorang hakim sebagai *Reporteur* (*raportir*);
- b. Pemeriksaan dilaksanakan dalam rapat permusyawaratan;
- c. Ketua pengadilan berwenang memanggil dan mendengarkan keterangan para pihak sebelum menentukan penetapan dismissal apabila dianggap perlu;
- d. Penetapan dismissal berisi gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar ditandatangani oleh ketua dan panitera kepala/wakil panitera;
- e. Penetapan dismissal diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkan.

Hal yang sangat positif dari dismissal proses ini adalah adanya penyaringan (filter) yang akan menyaring terlebih dahulu semua gugatan-gugatan yang masuk ke PTUN tersebut sehingga tidak perlu semua harus disidangkan hingga tahap terakhir. Jika sejak awal sudah dapat diketahui bahwa perkara tersebut tidak ada gunanya untuk diteruskan ke pemeriksaan selanjutnya, buat apa diteruskan. Hal ini disamping menghemat waktu (biasanya 15 sampai 16 kali persidangan hingga hingga tahap putusan akhir) juga menghemat biaya olehkarena

segala biaya untuk menghadiri persidangan-persidangan tersebut tidak perlu dikeluarkan lagi.⁴¹

Terhadap gugatan yang dinyatakan memenuhi syarat oleh ketua PTUN, dapat diteruskan ke tahap selanjutnya untuk diperiksa oleh majelis hakim yang ditunjuk oleh ketua PTUN.

3. Pemeriksaan Persiapan

Berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa:

- (1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas
- (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hakim:
 - a. wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari
 - b. dapat meminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka hakim menyatakan dengan putusan gugatan tidak dapat diterima.

⁴¹ Lintong O. Siahaan, *Op.Cit*, hlm. 32.

- (4) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Dalam penjelasannya disebutkan bahwa ketentuan ini merupakan kekhususan dalam proses pemeriksaan sengketa tata usaha Negara. Kepada hakim diberikan kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan persiapan sebelum memeriksa pokok sengketa. Berdasarkan penjelasan tersebut maka, tahap pemeriksaan persiapan adalah merupakan wewenang dari hakim yang telah ditunjuk oleh Ketua PTUN dalam bentuk majelis hakim untuk melakukan pemeriksaan lanjutan atas perkarayang telah dinyatakan lolos dismissal. Dimana dalam pemeriksaan ini hakim ketua majelis dapat meminta kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dan melengkapinya dengan data-data yang diperlukan dalam jangka waktu tertentu.⁴²

Selain itu hakim dapat meminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan untuk kelengkapan data yang diperlukan. pengaturan Tentang pemeriksaan persiapan ini juga dapat dilihat dalam SEMA RI Nomor 2 Tahun 1991 yang menjelaskan:

1. Tujuan pemeriksaan persiapan adalah untuk mematangkan perkara. Segala sesuatu yang akan dilakukan dari jalan pemeriksaan tersebut diserahkan kepada kearifan dan kebijaksanaan ketua majelis. Oleh karena itu memanggil penggugat untuk menyempurnakan

⁴² Zairin Harahap, *Op.Cit*, hlm. 112.

gugatannya dan/atau pejabat TUN untuk diminta keterangan/penjelasan Tentang Keputusan yang digugat.

2. Pemeriksaan persiapan dilakukan di ruang musyawarah atau dikamar kerja hakim tanpa menggunakan toga dan tertutup untuk umum.
3. Hakim dalam meminta penjelasan tidak terbatas hanya kepada badan/pejabat TUN yang digugat, tetapi boleh juga terhadap siapa saja yang bersangkutan dengan data-data yang diperlukan untuk mematangkan perkara itu.
4. Apabila hasil pengumpulan data-data maupun informasi dianggap belum cukup memberikan kejelasan mengenai segi-segi yang berkaitan dengan fakta-fakta yang harus diketahui, dapat dilakukan pemeriksaan setempat. Begitu juga dalam hal sebelum dijatuhkannya putusan permohonan penundaan.

Dari bunyi SEMA tersebut dapat disimpulkan bahwa pemeriksaan persiapan bertujuan untuk mematangkan perkara yang dilakukan tidak saja dengan memberi nasehat kepada penggugat, meminta keterangan dari pejabat TUN, juga dengan meminta keterangan kepada pihak ketiga yang dianggap perlu untuk melengkapi keterangan bagi pematangan perkara tersebut.

Mengingat kepada tujuan dari peradilan tata usaha Negara untuk mencari kebenaran materil maka dalam pemeriksaan persiapan ini hakim harus aktif untuk mencari kebenaran tersebut dengan meminta

kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan. Tetapi apakah upaya memperbaiki gugatan itu hanya diartikan secara sempit dalam arti hanya memperbaiki redaksionalnya saja, atau dalam arti yang luas menyangkut substansi gugatan, hal ini masih diperdebatkan dalam praktek. Namun bila dilihat dalam penjelasan UU PTUN yang menyebutkan” bahwa wewenang hakim dalam pemeriksaan persiapan untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan seseorang sebagai penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan dari badan atau pejabat TUN berarti hakim harus berperan secara aktif untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan. karenanya kewenangan hakim tidak saja merubah redaksional gugatan, juga dibenarkan merubah substansi dari suatu gugatan.

Dalam mengimbangi dan mengatasi kesulitan penggugat tidak hanya tertuju untuk membebani pihak pejabat TUN, akan tetapi penggugat juga diberi kewajiban untuk memperbaiki dan menyempurnakan gugatannya dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari. Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut, penggugat belum menyempurnakan gugatannya maka hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan tersebut tidak tersedia upaya hukum kecuali mengajukan gugatan baru. Untuk itu hakim dalam memberikan nasihat harus betul-betul memperhatikan ketentuan yang ada yaitu SEMA

Nomor 2 Tahun 1991, sehingga penggugat tidak merasa dipersulit, dipingpong, dipermainkan dan sebagainya.

Sementara untuk mengajukan gugatan baru disamping terikat dengan tenggang waktu yang tersisa, juga untuk menyusun gugatan baru besar kemungkinan juga mengalami berbagai kesulitan dan kendala. Mengingat kesulitan tersebut seyogyanya penggugat memperhatikan dengan cermat perbaikan-perbaikan yang disarankan sehingga tidak terjadi pengajuan gugatan baru seperti disebutkan diatas.

4. Tahap Proses Persidangan

Setelah pemeriksaan persiapan dianggap selesai, maka sebelum Majelis menentukan hari dan tempat sidang, Majelis sebaiknya menyusun penilaian sementara mengenai perkara yang akan disidangkan.

Penilaian intern sementara itu berupa :

- a. Memilah-milahkan fakta-fakta dengan mengingat problema hukum yang harus dijawab.
- b. Penyusunan secara mendetail mengenai problema hukum yang harus dijawab.
- c. Penyusunan jawaban sementara atas problema hukum tersebut.
- d. Penyusunan instruksi-instruksi sementara yang dilaksanakan selama pemeriksaan di muka sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum nanti kepada para pihak, saksi-saksi atau saksi ahli, dan sebagainya.

- e. Mungkin juga sudah ada keperluan untuk merencanakan Tentang putusan yang akan diucapkan.

Apabila Majelis Hakim setelah melakukan pemeriksaan menganggap bahwa gugatan telah sempurna dan sudah laik disidangkan maka Hakim Ketua menentukan hari sidang dengan suatu penetapan hari sidang. Dalam penentuan hari sidan gini, Hakim harus mempertimbangkan jarak tempat tinggal para pihak dari tempat persidangan (pengadilan). Jangka waktu antara panggilan dan hari sidang tidak boleh kurang dari 6 (enam) hari kecuali dalam hal sengketa tersebut diperiksa dengan acara cepat (Pasal 64 UU Nomor 5 tahun 1986). Panggilan terhadap pihak yang dianggap syah apabila masing-masing telah menerima panggilan yang dikirimkan dengan surat tercatat oleh Panitera Pengganti.

Jika pada hari sidang pertama ternyata penggugat atau kuasanya tidak hadir maka dipanggil lagi. Setelah panggilan dilakukan secara patut, ternyata pihak penggugat tetap tidak hadir tiga kali berturut-turut, maka gugatan dinyatakan gugur, maka penggugat harus membayar biaya perkara. Sesudah gugatan dinyatakan gugur, maka penggugat masih dapat memasukkan gugatannya sekali lagi dengan membayar uang muka biaya perkara asalkan tenggang waktu pengajuan gugatan belum dilewati.

Apabila pada hari sidang pertama tergugat atau kuasanya tidak hadir, maka akan dipanggil lagi untuk kedua kalinya dengan tembusan

panggilan kedua itu dikirimkan kepada atasan tergugat. Apabila tergugat atau kuasanya tetap tidak hadir walaupun telah dipanggil secara patut atau tergugat/kuasanya tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, maka Hakim Ketua dengan surat penetapan meminta atasan tergugat untuk memerintahkan tergugat agar hadir dan menanggapi gugatan. Berarti surat panggilan ketiga dikirimkan kepada atasan tergugat yang dilampiri dengan penetapan Hakim Ketua tersebut. Setelah lewat dua bulan ternyata tidak ada berita, baik dari tergugat ataupun dari atasan tergugat, maka Hakim Ketua menetapkan hari sidang berikutnya dan pemeriksaan perkara dilanjutkan menurut acara biasa tanpa hadirnya tergugat (*in absentia*). Dalam persidangan tanpa hadirnya tergugat ini, putusan terhadap pokok gugatan dapat dijatuhkan setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktiannya dilakukan secara tuntas.

Setelah sidang dibuka oleh Hakim Ketua sidang, pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan gugatan dan jawaban. Selanjutnya Hakim Ketua sidang memberi kesempatan kepada para pihak untuk menjelaskan seperlunya hal yang diajukan masing-masing pihak.

Dalam persidangan sengketa TUN, Hakim harus berperan aktif, guna memperoleh kebenaran materiil. Hal ini terbukti adanya kesewenangan Hakim dalam hal-hal sebagai berikut :

1. Hakim Ketua sidang berhak di dalam persidangan memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa.
2. Dengan izin ketua PTUN, penggugat, tergugat dan penasehat hukum dapat mempelajari berkas perkara dan surat-surat resmi lainnya yang bersengketa dengan perkara tersebut di Kepaniteraan PTUN, bahkan dapat membuat kutipan apabila hal tersebut dianggap perlu.
3. Para pihak yang berperkara dapat membuat atau menyuruh membuat salinan atau petikan segala surat pemeriksaan perkaranya, dengan biaya sendiri, setelah memperoleh izin dari Ketua PTUN yang bersangkutan.

Hakim Ketua sidang berkewajiban untuk menjaga agar tata tertib persidangan ditaati setiap orang. Hakim Ketua berkewajiban untuk memberikan teguran atau peringatan kepada setiap orang yang menunjukkan sikap, perbuatan, tingkah laku dan ucapan-ucapan yang merendahkan derajat, wibawa, martabat dan kehormatan Pengadilan. Apabila orang tidak mentaati tata tertib persidangan, maka atas perintah Hakim Ketua, ia dikeluarkan dari ruang sidang. Tindakan Hakim Ketua terhadap pelanggaran tata tertib persidangan, tidak menutup kemungkinan dilakukan penuntutan jika pelanggaran itu merupakan tindak pidana.

Persidangan dipimpin dan dibuka oleh Hakim Ketua sidang dan harus dinyatakan terbuka untuk umum. Pernyataan dibuka untuk umum itu sangat penting, karena jika hal itu tidak dipenuhi, maka persidangan dapat mengakibatkan batalnya putusan demi hukum. Apabila Majelis Hakim memandang bahwa sengketa yang disidangkan menyangkut kepentingan umum atau keselamatan negara, maka persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum (Pasal 70 UU Nomor 5 tahun 1986).

Dalam proses persidangan secara berurutan akan dilangsungkan pengajuan jawaban dari tergugat, pengajuan replik oleh penggugat, pengajuan duplik oleh tergugat, pengajuan alat-alat bukti dari penggugat dan tergugat, pemeriksaan saksi- saksi yang diajukan penggugat dan tergugat dan diakhiri dengan pengajuan konklusi/kesimpulan dari masing-masing pihak.

Jadi suatu proses pemeriksaan sengketa TUN tidak mungkin dapat diselesaikan dalam satu kali persidangan, sehingga persidangan terpaksa dilanjutkan pada hari persidangan berikutnya untuk acara yang telah ditentukan. Hari persidangan berikutnya ini diberitahukan kepada kedua belah pihak dan pemberitahuan ini dianggap sama dengan panggilan, karena itu haruslah dicatat dalam berita acara persidangan oleh panitera pengganti yang bersangkutan mengenai pengunduran persidangan tersebut. Kalau sekiranya pada hari persidangan kedua atau salah satu hari persidangan berikutnya ada pihak yang tidak hadir pada hal pada waktu persidangan pertama atau sebelumnya yang

bersangkutan hadir, maka Hakim Ketua penyeruh memberitahukan kepada pihak tersebut pada hari dan tanggal persidangan berikutnya. Apabila pada hari sidang yang sudah ditentukan itu, pihak yang bersangkutan tidak hadir tanya alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, padahal ia sudah diberitahu secara patut, maka pemeriksaan dapat dilanjutkan tanpa kehadirannya.

Pihak tergugat berhak mengajukan eksepsi terhadap gugatan yang diajukan penggugat. Eksepsi ini hanya diperkenankan sejauh mengenai kewenangan baik pengadilan kompetensi yang bersipat absolut maupun yang relatif, ataupun kewenangan khusus lainnya. Eksepsi mengenai kemenangan absolut pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan berlangsung. Bahkan hakim karena jawabnya, apabila mengetahui yakin bahwa PTUN tidak berwenang mengadili gugatan tersebut. Sedangkan eksepsi Tentang kewenangan relatif, diajukan sebelum jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi ini harus diperiksa dan diputus sebelum pokok sengketa diperiksa. Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan pengadilan hanya dapat diputus bersama dengan pokok sengketa dalam putusan akhir.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya Hakim dalam persidangan di PTUN harus aktif di dalam menemukan kebenaran. Sehubungan dengan hal ini demi kelancaran pemeriksaan suatu sengketa, Hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat

digunakan. Dengan demikian UU Nomor 5 tahun 1986 mengarah pada ajaran pembuktian bebas. Dalam hal ini para pihak dapat mengajukan alat bukti sebanyak mungkin guna mendukung dalil-dalil yang diajukan dalam acara pembuktian.

Pasal 100 UU Nomor 5 tahun 1986 menentukan bahwa alat bukti yang dapat dipergunakan dalam persidangan sengketa TUN adalah :

1. Surat atau tulisan : yang terdiri dari 3 jenis, yaitu :
 - a. Akta otentik yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti Tentang peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
 - b. Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak- pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti Tentang peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
 - c. Surat-surat lainnya yang bukan akta
2. Keterangan ahli : adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan Tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya. Keterangan ahli ini dapat diajukan baik atas permintaan para pihak yang berperkara maupun atas prakarsa Hakim karena jabatannya. Yang penting keterangan

tersebut dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuannya/pengalamannya.

3. Keterangan saksi : dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat atau didengar oleh saksi sendiri. Saksi ini dapat diajukan atas permintaan salah satu pihak dalam perkara. Hakim Ketua sidang dapat juga memerintahkan seseorang saksi untuk didengar keterangannya dalam persidangan. Apabila saksi tidak datang tanpa alasan yang sah meskipun telah dipanggil dengan patut dan hakim cukup mempunyai alasan untuk menduga bahwa saksi sengaja tidak datang, Hakim Ketua dapat memberi perintah supaya saksi dibawa oleh polisi secara paksa ke persidangan. Sebelum saksi memberikan keterangan, saksi wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya.
4. Pengakuan para pihak : ini merupakan salah satu alat bukti juga. Pengakuan yang diberikan oleh para pihak yang berperkara tidak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan-alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim.
5. Pengetahuan Hakim : adalah hal-hal yang oleh hakim diketahui dan diyakini kebenarannya. Dengan perkataan lain, pengetahuan ini harus diperoleh hakim dalam dan selama persidangan. Untuk menambah pengetahuan Hakim lazimnya dilakukan pemeriksaan setempat/peninjauan lokasi atau sidang lapangan.

Perlu dijelaskan, hal apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian merupakan kewenangan untuk menetapkannya. Untuk saahnya pembuktian sekurang-kurangnya diperlukan dua alat bukti yang diyakini kebenarannya oleh Hakim. Setelah semua proses pemeriksaan sengketa selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat-pendapat yang terakhir, berupa konklusi/kesimpulan masing-masing pihak. Sebenarnya pengajuan kesimpulan tersebut tidak diwajibkan. Kesimpulan diajukan bilamana dianggap perlu atau dianggap penting oleh pihak-pihak yang bersengketa. Selanjutnya Hakim Ketua menyatakan sidang ditunda, untuk memberikan kesempatan kepada majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna merumuskan putusan terhadap sengketa tersebut.

5. Tahap Pengucapan Putusan

Pengadilan memeriksa dan memutus sengketa TUN dengan acara biasa dilakukan oleh suatu Majelis Hakim yang ditunjuk Ketua, yang terdiri dari seorang Hakim Ketua sidang dan dua orang lainnya sebagai Hakim Anggota, dengan dibantu oleh seorang Panitera Pengganti.

Apabila pemeriksaan tahap persidangan telah selesai dilakukan, yaitu kedua belah pihak sudah mengajukan kesimpulannya dan kedua belah pihak menyatakan tidak ada lagi hal-hal yang perlu dikemukakan serta memohon putusan, maka Hakim Ketua sidang akan menunda persidangan guna mengadakan musyawarah. Memang putusan

pengadilan dapat dijatuhkan/diucapkan pada hari itu juga (setelah Majelis Hakim bermusyawarah dengan enschor sidang), namun umumnya pengucapan putusan dimaksud ditunda pada hari lainnya yang harus diberitahukan kepada para pihak yang bersengketa. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan diucapkan, atas perintah Hakim Ketua sidang, salinan putusan atau amar putusan diberitahukan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan.

Asas musyawarah Hakim itu diperlihatkan dengan susunan Majelis Peradilan terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang Hakim, yang menunjukkan kolegial, yang asasnya dirumuskan dalam Pasal 15 UU Nomor 14 tahun 1970. Putusan dalam musyawarah Majelis diusahakan untuk memperoleh hasil permufakatan bulat. Apabila hal itu setelah diupayakan dengan sungguh-sungguh berikut :

- a. Putusan diambil dengan suara terbanyak;
- b. Apabila ketentuan (a) tersebut tidak juga dihasilkan putusan, maka musyawarah ditunda sampai musyawarah berikutnya;
- c. Apabila dalam musyawarah berikutnya tidak dapat diambil putusan dengan suara terbanyak, maka suara terakhir, diletakkan pada Hakim Ketua Majelis yang menentukan.

Putusan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, dengan pemberitahuan agar kedua belah pihak hadir untuk mendengarkannya. Sebelum suatu putusan akhir itu diucapkan dimuka sidang yang terbuka

untuk umum, biasanya diperlukan masa-masa waktu tertentu, antara lain (Pasal 122 dan 123 UU Nomor 5 tahun 1986) :

1. Tenggang waktu yaang diperlukan untuk mengambil putusan akhir setelah sidang terakhir ditutup, artinya masa waktu antara penutupan sidang terakhir dengan saat mulainya rapat permusyawaratan Majelis (Raadkamer Majelis) untuk memutuskan putusan akhir dari sengketa yang diperiksa Majelis yang bersangkutan.
2. Masa waktu untuk menyusun konsep putusan, khususnya mengenai pertimbangan Hukumnya. Dalam masa ini diperlukan waktu yang cukup untuk menyiapkan putusan dalam bentuk konsep serta meralat seperlunya.
3. Masa waktu yang diperlukan untuk pengucapan Putusan. Pengucapan putusan dilakukan dalam sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dengan cara membacakan putusan yang sudah dikonsep secara tertulis tersebut.
4. Setelah putusan diucapkan, maka masih diperlukan masa waktu untuk menyiapkan Putusan lengkapnya dalam bentuk naskah tertulis (minutasi) dan setelah itu harus ditandatangani. Bagi yang tidak hadir dikirimkan amar putusan yang sudah dibacakan tersebut, agar para pihak yang tidak hadir itu dapat segera mengetahui putusan pokok mengenai sengketanya, terutama pihak yang tidak hadir itu adalah pihak yang dikalahkan pengiriman amar

putusan harus segera dilakukan agar dapat mengambil sikap apakah mengajukan banding atau tidak.

Pasal 97 ayat 7 UU Nomor 5 tahun 1986 memberikan pedoman Tentangkemungkinan amar/diktum putusan, sebagai berikut :

- a. Gugatan Penggugat dinyatakan tidak diterima (*niet Onvankelijk Verlaard*);

Diktum ini sebenarnya bersifat deklaratoir yang tidak membawa perubahan apa-apa dalam hubungan hukum yang ada antara Penggugat dan hubungan hukum yang ada antara Penggugat dan Tergugat.

- b. Gugatan penggugat dinyatakan ditolak, berarti penggugat tidak berhasil untuk membuktikan kebenaran dalil-dalilnya. Diktum seperti ini sudah mengandung isi yang lebih memberikan kepastian hukumnya.

- c. Gugatan Penggugat dikabulkan (seluruhnya atau sebagian); berarti dari pemeriksaan pengadilan, ternyata Penggugat telah berhasil membuktikan dalil- dalilnya dan apa yang dituntut itu berdasar untuk dikabulkan.

- d. Gugatan Penggugat dinyatakan gugur; mungkin karena penggugat telah melanggar hukum acara yaitu tidak hadir tiga kali berturut-turut meskipun dipanggil dengan patut, atau dalam hal penggugat telah meninggal dunia.

Terhadap sengketa Tata Usaha Negara yang diperiksa oleh Hakim, pada akhirnya Hakim harus menjatuhkan putusan. Akan tetapi, karena pemangku jabatan Hakim adalah manusia biasa yang tidak luput dan kesalahan, maka pada putusan tersebut, dapat saja terjadi adanya kekeliruan.

Untuk memperbaiki adanya kekeliruan pada putusan, maka perlu alat atau sarana hukum untuk dapat memperbaiki putusan tersebut, yaitu yang dinamakan upaya hukum. Jadi, upaya hukum adalah alat atau sarana hukum untuk memperbaiki adanya kekeliruan pada putusan Pengadilan. Upaya hukum yang dimaksud adalah:

- a. Perlawanan terhadap penetapan dismissal;
- b. Banding; dan
- c. Kasasi

6. Penundaan Keputusan

Proses pelaksanaan suatu Keputusan penundaan Keputusan Tata Usaha negara (KTUN) dimulai ketika seseorang atau badan hukum perdata mengajukan permohonan kepada pengadilan tata usaha negara yang berwenang untuk menunda pelaksanaan KTUN tersebut. Permohonan tersebut diajukan sebab penggugat merasakan adanya suatu kerugian yang sangat mendesak bila KTUN tersebut dilaksanakan. Permohonan dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu:⁴³

⁴³ Soemaryono dan Erliyana. , *Op. Cit.* hlm. 92.

1. Diajukan bersama-sama dalam gugatan atau dibuat tersendiri, tetapi pengajuannya harus bersama-sama dengan pengajuan gugatan, walaupun cara ini tidak efektif.
2. Diajukan oleh penggugat pada saat proses masih berjalan, baik secara lisan maupun tertulis. Hal ini dilakukan bila:
 - a) Permohonan yang diajukan dalam gugatan belum dikabulkan oleh ketua;
 - b) Dalam gugatan belum dicantumkan permohonan penundaan;
 - c) Ada perkembangan keadaan selama proses perkara sedang berlangsung; dan
 - d) Ada kekhawatiran Keputusan TUN yang digugat tetap akan dilaksanakan.

Permohonan pengugat untuk dapat dikeluarkan penetapan penundaan haruslah dapat menguraikan secara jelas Tentang dua hal yaitu:⁴⁴

1. Terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan, jika Keputusan TUN yang digugat tetap dilaksanakan;
2. Tidak terdapatnya kepentingan umum yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan TUN yang digugat tersebut.

Hal ini merupakan syarat permohonan penundaan Keputusan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 9

⁴⁴*Ibid.*

Tahun 2004 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa:

- (1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat.
- (2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan tata usaha negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa tata usaha negara sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- (4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):
 - (a). dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan tata usaha negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
 - (b) tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya Keputusan tersebut.

Terlihat bahwa Undang-Undang mensyaratkan bahwa permohonan tersebut hanya dapat dikabulkan bila terdapat keadaan yang sangat mendesak dan sangat merugikan penggugat, sedangkan permohonan

tidak dapat dikabulkan bila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan Keputusan tersebut dilaksanakan.

Berdasarkan pada uraian tersebut diatas secara sederhana dikatakan bahwa syarat dikabulkannya permohonan penundaan adalah karena hal yang dimohonkan tersebut memaksa agar segera diselesaikan sedangkan permohonan tersebut ditolak bila bertentangan dengan kepentingan seluruh warga negara/bangsa. Oleh karena itu suatu Keputusan yang diambil haruslah dilakukan dengan hati-hati sebab pengaturan Tentang syarat-syarat untuk menjatuhkan putusan penundaan didalam ketentuan perundang-undangan diatur sangat minim sekali. Seolah olah hal ini diserahkan kedalam perkembangan praktik itu sendiri. dia akan tumbuh dan berkembang di dalam praktik.

Dalam SEMA RI Nomor2 Tahun 1991 Tentang petunjuk pelaksanaan Keputusan TUN butir 2(b) disebutkan bahwa: “Setelah berkas perkara diserahkan kepada majelis, maka majelis pun dapat mengeluarkan penetapan penundaan tersebut baik selama proses berjalan setelah mendengar kedua belah pihak maupun putusan akhir, ditandatangani oleh ketua majelis dan panitera, kecuali putusan akhir harus ditandatangani oleh majelis lengkap, berarti bahwa wewenang pengambilan putusan penundaan berada ditangan majelis hakim.