BAB II

Tinjauan Teoritis tentang Negara Hukum, Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Tata Usaha Negara dan Izin Mendirikan Bangunan

A. Negara Hukum

Negara ialah pelaksanaan kekuasaan dalam arti menciptakan dan memelihara suatu ketertiban tertentu dalam kenyataan. Sedangkan Menurut Epicurus, negara adalah alat bagi manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.[36]

Menurut Utrecht, dalam bukunya Pengantar dalam Hukum Indonesia mengemukakan: "Hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan oleh karena itu seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan".[37]

A. Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.[38] Secara sederhana negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum, dimana kekuasaan

---

[36] Epicurus dalam Philipus M. Hadjon, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cet. XI, hlm. 17.
[37] Riduan Syahrani, 2009, *Kata – Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, P.T. Alumni, Bandung, hlm.78.
[38] Ridwan H.R, 2003, *Loc. Cit*.

menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum dan memberikan petunjuk hidup pada masyarakat. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).[39]

Secara umum ada dua sistem hukum besar, yaitu sistem hukum Eropa Kontinental yang menghasilkan sistem negara hukum *rechstaat,* dan sistem hukum Anglo Saxon yang melahirkan sistem negara hukumthe *rule of law*.Para ahli di Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Julius Stahl menggunakan istilah yaitu *rechtstaat*, sedangkan A.V. Dicey menggunakan istilah The Rule of Law. Kedua istilah tersebut secara formil dapat mempunyai arti yang sama, yaitu negara hukum, akan tetapi secara materiil mempunyai arti yang berbeda yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.[40]

Konsep *Rechtstaat* dan *The Rule of Law* memiliki perbedaan, antara lain dalam *The Rule of Law*, tidak terdapat peradilan administrasi (PTUN) sedangkan dalam *Rechtstaat* terdapat Peradilan Administrasi Negara yang berdiri sendiri terpisah dari peradilan umum. Sistem *rechstaat* yang banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental bertumpu pada sistem *civil law,*

---

[39] Ridwan H.R, 2003, *Loc. Cit.*
[40] Mahmud MD , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokras*i, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 126

sedangkan sistem *rule of law* yang banyak dikembangkan di negara-negara dengan tradisi Anglo Saxon bertumpu pada sistem *common law*.[41]

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah rechtstaat mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan Tata Usaha Negara.[42]

Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah The Rule of Law, yaitu:

1. *Supremacy of Law*
2. *Equality before the law*
3. *Due Process of Law*.[43]

Keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The International Commission of Jurist*", prinsip-prinsip Negara hukum itu ditambah lagi dengan

---

[41].*Ibid*.
[42] Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit*
[43] Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie *Loc.Cit,*

prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara hukum menurut "*The International Commission of Jurists*" itu adalah:

1.Negara harus tunduk pada hukum.

2.Pemerintah menghormati hak-hak individu.

3.Peradilan yang bebas dan tidak memihak.[44]

Selanjutnya Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie merumuskan dua belas prinsip pokok Negara hukum dimana kedua belas prinsip pokok ini merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara hukum *(The Rule of Law ataupun Rechstaat)* dalam arti sebenarnya, diantaranya adalah :[45]

1. Supremasi Hukum

2. Persamaan Dalam Hukum,

3. Asas Legalitas,

4. Pembatasan Kekuasaan,

5. Organ Eksekutif Yang Independent,

6. Peradilan Bebas Dan Tidak Memihak.

---

[44] Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie *Loc.Cit,*
[45] *Ibid*, hlm. 127.

7. Peradilan Tata Usaha Negara,

8. Peradilan Tata Negara,

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia,

10. Bersifat Demokratis

11. Sarana Untuk Mewujudkan Tujuan Negara

12. Transparansi Dan Kontrol Sosial.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan secara tegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Pengertian ini mengandung makna bahwa suatu negara menganut ajaran dan prinsip-prinsip tentang supremasi hukum. Hukum dijunjung tinggi sebagai pedoman dan penentu arah kebijakan dalam menjalankan prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara.[46]

Indonesia dapat dikatakan sebagai Negara hukum karena memenuhi unsur-unsur konsep Negara hukum *rechstaat*. Salah satunya pada unsur adanya peradilan administrasi (PTUN). Meskipun demikian, Negara Indonesia tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari dua kelompok negara hukum tersebut.

[46] Fahmiron, INDEPENDENSI DAN AKUNTABILITAS HAKIM DALAM PENEGAKAN HUKUM SEBAGAI WUJUD INDEPENDENSI DAN AKUNTABILITAS KEKUASAAN KEHAKIMAN. LITIGASI, [S.IP], v. 17, n. 2, p. 3472, ok. 2016. ISSN 2442-2274. Available at: http://journal.unpas.ac.id/index.php/litigasi/article/view/158 . Date accessed: 26 jan. 2017.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa negara hukum di Indonesia tidak dapat dengan begitu saja dipersamakan dengan *"Rechstaat"* maupun *"The Rule of Law"* dengan alasan sebagai berikut:

1. Baik konsep "*Rechstaat*" maupun "*The Rule of Law*" dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme;
2. Baik konsep *"Rechstaat"* maupun *"The Rule of Law"* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
3. Untuk melindungi hak asasi manusia konsep *"Rechstaat"* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan "*The Rule of Law"* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.[47]

Berdasarkan alasan di atas, maka Negara Indonesia tidak digolongkan ke dalam konsep negara hukum baik *"Rechstaat"* maupun "*The Rule of Law*", melainkan Negara Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD

[47] Philipus Hadjon, *op.cit*, hlm. 84-85.

1945, hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Oleh karena itu untuk memberikan perlindungan terhadap setiap warga negara yang merasa haknya dirugikan oleh akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, serta untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan, maka di Indonesia dibentuk suatu lembaga peradilan yang dapat menjamin hak-hak warganya dari tindakan sewenang-wenang pejabat administrasi negara yaitu Peradilan Tata Usaha Negara.

B. Kekuasaan Kehakiman

1. Pengertian Kekuasaan Kehakiman

Keberadaan kekuasaan kehakiman tidak dapat dilepaskan dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dalam mana legislatif, eksekutif, dan yudisial berada di tangan tiga organ yang berbeda. Tujuan diadakannya pemisahan kekuasaan ini adalah untuk mencegah jangan sampai kekuasaan pemerintah dalam arti eksekutif dilakukan secara sewenang-wenang, yang tidak menghormati hak-hak yang diperintahkan.[48] Walaupun sejak saat berdirinya, indonesia tidak menganut teori pemisahan kekuasaan, akan tetapi dalam konstitusi-konstitusi di negara-negara besar yang berlaku dan pernah berlaku telah dianut adanya kekuasaan kehakiman yang terpisah

[48] Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia; Pemikiran dan Pandangan*, Cetakan pertama Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 249

dari kekuasaan-kekuasaan yang lain. Seperti diketahui, sejak berdirinya negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945:[49]

1. Undang-Undang Dasar 1945, antara 1945-1949;
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat, antara 1949- 1950;
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950, anatar 1950 – 1959;
4. Undang-Undang Dasar 1945, sejak 5 Juli 1959 hingga kini beserta perubahannya melalui empat kali amandemen pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 kekuasaan kehakiman diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Bab IX ini terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25, yang berbunyi:

Pasal 24

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

[49] *Ibid*, hlm. 250

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Dengan demikian, terhadap Pasal 24 dan Pasal 25 juga diberi penjelasan yang berbunyi sebagai berikut :

> "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan hakim." Dari penjelasan tersebut nyatalah bahwa kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak dapat dipengaruhi oleh pemerintah.

Menurut Philipus M. Hadjon[50], kedua pasal tersebut mengandung 3 (tiga) kaidah hukum, yaitu: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan-badan kehakiman (peradilan) yang berpuncak pada sebuah Mahkamah Agung; susunan dan kekuasaan kehakiman itu akan diatur lebih lanjut; syarat-syarat untuk menjadi hakim, demikian pula pemberhentiannya juga akan diatur lebih lanjut.

---

[50] Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm 293.

2. Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman

Lembaga peradilan merupakan penjelmaan dari kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman) yaitu kekuasaan yang diberikan oleh UUD 45 untuk menjalankan proses penegakan hukum dan keadilan yang bebas dan merdeka (*the independent of judiciary*). Independensi peradilan mengandung pengertian bahwa hakim dan semua perangkat peradilan bebas dari campur tangan kekuasaan ekstra yudisial, baik kekuasaan eksekutif, legislative maupun kekuasaan ekstra yudisial lainnya dalam masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Pers maupun para pihak yang berperkara.[51]

Kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak Masa Reformasi, diawali dengan adanya TAP MPR RI Nomor X/MPR/1999 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara menuntut adanya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Sejak adanya TAP MPR tersebut, peraturan yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Perubahan pokok

[51] Darwoko Yuti Witianto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, *Diskresi Hakim (Sebuah Instrumen menegakan keadilan substantive dalam perkara-perkara Pidana)*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 3-4.

dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman hanya mengenai penghapusan campur tangan kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman (judikatif). Perubahan penting dalam kekuasaan kehakiman adalah segala urusan organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung yang sebelumnya, secara organisatoris, administrasi dan finansial badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung berada di bawah departemen.[52]

Kekuasaan Kehakiman yang semula dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara dengan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi kemudian berubah menjadi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah pelaksana kekuasaan kehakiman baru yang disebut Mahkamah Konstitusi.

Dengan adanya perubahan tersebut, akhirnya undang-undang yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami

---

[52] https://advosolo.wordpress.com/2012/07/04/kekuasaan-kehakiman-di-indonesia/ diakses 17 Desember 2016

perubahan pula karena harus disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar sebagai peraturan yang lebih tinggi agar peraturan yang tingkatnya lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kekuasaan kehakiman yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dirubah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan karena Undang-Undang ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.[53]

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselengaranya negara hukum Republik Indonesia (Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 1 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman). Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya yaitu : lingkungan peradilan umum; lingkungan peradilan agama; lingkungan peradilan militer; dan lingkungan peradilan tata usaha negara, serta oleh

[53] https://eprints.uns.ac.id/3360/1/175331901201108541.pdf, diakses pada 17 desember 2016

Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 2 UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dalam penyelenggarannya diserahkan kepada badan peradilan yang ditetapkan dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaan kehakiman yang merdeka yang diartikan bebas dari pengaruh kekuasaan lain dan dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, begitu pula Mahkamah Agung merupakan Peradilaan Negara tertinggi, penyelenggraan kekuasaan kehakiman oleh badan peradilan memiliki beberapa prinsip atau asas yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

a. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan
b. Asas equality before the law atau asas mengadili menurut hukum

   tanpa membedakan orang
c. Asas hakim pasif artinya jika tidak ada perkara yang diajukan kepada hakim maka hakim bersifat menunggu datangnya perkara yang diajukan kepadanya
d. Asas hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak atau kurang jelas

e. Asas hakim dianggap tahu akan hukum (*ius curia novit*)

f. Asas terbuka untuk umum, asas ini dimaksudkan untuk lebih menjamin objektivitas kekuasaan kehakiman kecuali apabila undang-undang menentukan lain.[54]

Kekuasaan kehakiman merupakan suatu mandat kekuasaan negara yang dilimpahkan kepada kekuasaan kehakiman. Mandat kekuasaan negara untuk sepenuhnya mewujudkan hukum dasar yang terdapat dalam *rechtsidee* untuk diwujudkan dalam suatu keputusan hukum yang individual dan konkret, untuk diterapkan pada suatu perkara hukum yang juga individual konkret.[55] Dengan perkataan lain, kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai kewenangan dan kewajiban untuk menentukan apa dan bagaimana norma hukum terhadap kasus konflikindividual konkret yang diajukan kepadanya dengan memperhatikan hukum dasar negara.[56] Dengan demikian dalam sistem hukum nasional yang berlaku, penyelesaian hukum dalam perkara yang individual konkret hanya ada pada satu tangan yaitu pada kekuasaan kehakiman. Hal demikian berlaku tidak saja untuk perkara-perkara konkret yang berkaitan dengan persengketaan hukum yang terjadi di antara sesama warga negara, tetapi

---

[54] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum (suatu pengantar) / Sudikno Mertokusumo*, 2008, Liberty, Yogyakarta, hlm. 137-138.

[55] Moh. Koesnoe, Yuridisme Yang Dianut Dalam Tap MPRS No.XIX/1966, Varia Peradilan, No.143 Tahun XII, hlm. 138.

[56] Paulus Effendie Lotulung, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Dalam Konteks Pembagian Kekuasaan Dan Pertanggungan Jawab Politik, dalam Seminar Hukum Nasional Ke-VII Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani*, BPHN Departemen Kehakiman, 1999, hlm.156-170.

juga berlaku untuk perkara-perkara yang menyangkut sengketa antara warga negara dan pemerintah.[57]

C. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu badan peradilan yang melakukan kekuasaan kehakiman, yang merdeka dan berada di bawah Mahkamah Agung dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan hukum dan keadilan ini merupakan bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum.

Peradilan Tata Usaha Negara diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Yang menjadi pertimbangan adanya Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah:

a. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata keidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras, antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat;

[57] Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu ?*, 1982, Alumni, Bandung. hlm. 45.

b. Adanya kemungkinan timbulnya benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional.[58]

Berdasarkan hal tersebut, maka peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun segala bentuk tindakan pejabat administrasi negara telah diatur dalam norma-norma hukum administrasi negara akan tetapi bila tidak ada lembaga penegak hukum dari hukum administrasi negara itu sendiri, maka norma-norma tersebut tidak mempunyai arti apa-apa. Oleh sebab itu eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sesuatu yang wajib, dengan maksud selain sebagai sarana kontrol yuridis terhadap pelaksana administrasi negara juga sebagai suatu bentuk atau wadah perlindungan hukum bagi masyarakat karena dari segi kedudukan hukumnya berada pada posisi yang lemah.[59]

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan yang berwenang untuk menilai keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara dalam

---

[58] Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm. 301.
[59] https://edrasatmaidi2010.wordpress.com/2010/07/15/penyelesaian-sengketa-tun-melalui-ptun/ , diakses pada Tanggal 14 Desember 2014.

rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah.[60] Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan Pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Adapun tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

1. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu.
2. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.[61]

Selanjutnya pelaksanaan berpekara di Peradilan Tata Usaha Negara ini diatur dalam rangkaian peraturan yang dinamakan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah hukum yang mengatur tentang cara-cara bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, serta mengatur hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dalam proses penyelesaian sengketa tersebut.[62]

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hukum acara yang secara bersama-sama diatur dengan hukum materiilnya di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ada beberapa ciri khusus

---

[60] W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2005, hlm. 4.
[61] *Ibid*, hlm. 1.
[62] Rozali Abdullah. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1991, hlm.1.

yang membedakan antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan lainnya, yaitu:

1. Peranan hakim yang aktif karena ia dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil
2. Adanya ketidakseimbangan antara kedudukan Penggugat dan Tergugat (Pejabat Tata Usaha Negara). Dengan mengingat hal ini maka perlu diatur adanya kompensasi, karena diasumsikan bahwa kedudukan Penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik.
3. Sistem pembuktian yang mengarah kepada pembuktian bebas.
4. Gugatan di Pengadilan tidak mutlak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan tata Usaha Negara yang digugat.
5. Putusan hakim tidak boleh melebihi tuntutan Penggugat, tetapi dimungkinkan membawa Penggugat ke dalam keadaan yang lebih buruk sepanjang hal ini diatur dalam Undang-undang.
6. Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak yang terkait.
7. Para pihak yang terlibat dalam sengketa harus didengar penjelasannya sebelum hakim membuat putusannya.

8. Dalam mengajukan gugatan harus ada kepentingan dari sang Penggugat.[63]

2. Asas-asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio logis dari peraturan hukum.[64]

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara garis besar terdapat beberapa asas dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

a. Asas praduga *Rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid, prasumptio iustae causa*).Dengan asas ini setiap tindakan pemerintah selalu dianggap rechmatig sampai ada pembatalan. (Pasal 67ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986).

b. Asas gugatan pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan, kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat (Pasal 67ayat (1) dan ayat (4) huruf a).

---

[63] http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/bibliofile/Risti%20Mutiara%20K..pdf , diakses pada Tanggal 14 Desember 2016.

[64] Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 85.

c. Asas para pihak harus didengar (*audi et alteram partem*). Para pihak mempunyai kedudukan yang sama dan harus diperlakukan dan diperhatikan secara adil. Hakim tidak dibenarkan hanya memperhatikan barang bukti, keterangan, atau penjelasan salah satu pihak saja.

d. Asas kesatuan beracara dalam perkara sejenis baik dalam pemeriksaan di peradilan *judex facti*, maupun kasasi dengan MA sebagai puncaknya. Atas dasar satu kesatuan hukum berdasarkan Wawasan Nusantara, maka dualisme hukum acara dalam wilayah Indonesia menjadi tidak relevan.

e. Asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lain baik secara langsung dan tidak langsung bermaksud untuk mempengaruhi keobjektifan putusan pengadilan (Pasal 24 UUD 1945 jo Pasal 3 UU No. 48 Tahun 2009).

f. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan ringan (Pasal 4 UU No. 48 Tahun 2009). Sederhana adalah hukum acara yang mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Dengan hukum acara yang mudah dipahami peradilan akan berjalan dalam waktu yang relativ cepat. Dengan demikian biaya berperkaya juga menjadi ringan.

g. Asas hakim aktif. Sebelum dilakukan pemeriksaan terhadap pokok sengketa hakim mengadakan rapat permusyawaratan untuk menetapkan apakah gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak

berdasar atau dilengkapi dengan pertimbangan (Pasal 62 UU No. 5 Tahun 1986), dan pemeriksaan persiapan untuk mengetahui apakah gugatan penggugat kurang jelas, sehingga penggugat perlu untuk melengkapinya (Pasal 63 UU No. 5 Tahun 1986). Dengan demikian asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan untuk itu UU No. 5 Tahun 1986 mengarah pada pembuktian bebas. Bahkan, jika dianggap perlu untuk mengatasi kesulitan penggugat memperoleh informasi atau data yang diperlukan, maka hakim dapat memerintahkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai pihak tergugat itu untuk memberikan informasi atau data yang diperlukan itu (Pasal 85 UU No. 5 Tahun 1986).

h. Asas sidang terbuka untuk umum. Asas inimembawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila di ucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 13UU 48 Tahun 2009 jo Pasal 70 UU No. 5 Tahun 1986).

i. Asas peradilan berjenjang. Jenjang peradilan di mulai dari tingkat yang paling bawah yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara, kemudian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan puncaknya adalah Mahkamah Agung. Dengan dianutnya asas ini, maka kesalahan dalam putusan pengadilan yang lebih rendah dapat dikoreksi oleh pengadilan yang lebih tinggi. Terhadap putusan yang belum

mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum banding kepada PTTUN dan kasasi kepada Mahkamah Agung. Sedangkan terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan upaya hukum permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

j. Asas pengadilan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan keadilan. Asas ini menempatkan pengadilan sebagai ultimum remedium. Sengketa Tata Usaha Negara sedapat mungkin terlebih dahulu diupayakan penyelesaiannya melalui upaya administratif yang diatur dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 lebih menunjukkan penyelesaian ke arah itu. Apabila musyawarah tidak mencapai mufakat, maka barulah penyelesaian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan.

k. Asas Objektivitas. Untuk tercapainya putusan yang adil, maka hakim atau panitera wajib mengundurkan diri, apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubngan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasihat hukum atau antara hakim dengan salah seorang hakim atau panitera juga terdapat hubungan sebagaimana yang di sebutkan di atas, atau hakim atau paniteratersebut mempunyai kepentingan langsung dan tidak langsung dengan sengketanya. (Pasal 78 dan Pasal 79 UU No. 5 Tahun 1986).

l. Asas Pembuktian Bebas. Peluang hakim administrasi menerapkan asas pembuktian bebas hanyalah merupakan konsekuensi logis dari tugas hakim menemukan kebenaran materiil dan pemberian peran aktif hakim administrasi. Wewenang untuk menetapkan asas pembuktian bebas ini, mengakibatkan hakim tidak lagi terikat terhadap alat-alat bukti yang diajukan para pihak dan penilaian pembuktian juga diserahkan sepenuhnya kepada hakim akibat dari itu pula peran hakim menjadi melebar karena hakim dapat menguji aspeknya di luar sengketa.[65]

Penjelasan Umum angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa hukum acara yang digunakan pada Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata, dengan beberapa perbedaan antara lain :

a. Pada Peradilan Tata Usaha Negara Hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran material dan untuk undang-undang ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas;
b. Suatu gugatan Tata Usaha Negara pada dasarnya tidak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

[65] Zairin Harahap, 2007, *op.cit*, hlm. 24-27.

Spesifikasi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara ditampakan oleh asas-asas yang menjadi landasan normatif-operasional hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

a. Asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid-praesumption iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap rechmatig sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat (Pasal 67 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986).
b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian.
c. Asas keaktifan Hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat tata usaha Negara sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata.
d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan "*erga omnes*". Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.[66]

3. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi

[66] Philipus M. Hadjon dkk, 1993, *Op. Cit.*, hlm. 313.

absolut.Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya.Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa.[67]

Kewenangan Absolut dari pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 47 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.[68]

Kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian (Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009) dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan hal itu merupakan kewajiban badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan (Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986).[69] Dengan demikian kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara minimal mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

---

[67] S.F.Marbun , *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 59.
[68] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,* Sinar Gravika, Jakarta, 2009, hlm. 6.
[69] Zairin Harahap, *Op. Cit.*, hlm.30.

a. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

b. Objek yang disengketakan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

c. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;

d. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.[70]

Kompetensi relatif adalah kompetensi Pengadilan ditentukan berdasarkan wilayah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya.Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.[71] Ini artinya bahwa dalam pengajuan gugatan ke peradilan harus melihat subjek yang berperkara yaitu tergugat dan penggugat untuk menentukan Peradilan Tata Usaha Negara mana yang memiliki kompetensi untuk mengadili.Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara, kompetensi relatifnya diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang

[70] SF. Marbun, Op. Cit., hlm. 186.
[71] http://repository.uksw.edu/jspui/bitstream/123456789/2671/3/T1_312008029_BAB%20II.pdf, diakses pada Tanggal 29 November 2016.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 menyatakan:

(1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.

(2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediamanpara pihak, yakni pihak Penggugat atau pihak Tergugat, diatur tersendiri di dalam Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 sebagai berikut:

(1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Tergugat;

(2) Apabila Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

(3) Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi

tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan;

(4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat;

(5) Apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta;

(6) Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

4. Keputusan Tata Usaha Negara

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009, bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan dasar lahirnya sengketaTata Usaha Negara yang kemudian disebut sebagai objek sengketa Tata Usaha Negara.

Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 merumuskan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut di atas maka Keputusan Tata Usaha Negara mengandung beberapa unsur, yaitu sebagai berikut:

1. Penetapan Tertulis
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan
4. Bersifat konkrit, individual dan final
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata[72]

Tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang memenuhi unsur-unsur yang tercantum dalam Pasal 1 Angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, sebab UU No. 5 tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 memberikan pembatasan-pembatasan atau pengecualian-pengecualian

[72] W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*,hlm.18.

terhadap KTUN-KTUN yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, serta limitasi dalam Pasal 49.

Pasal 2 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:

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

Berdasarkan alasan keadaan tertentu Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 memberikan limitasi terhadap pengertian KTUN yang dapat diuji oleh Peradilan Administrasi.[73] Pasal 49 menyebutkan bahwa Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 10 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 pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Pemerintah harus memperhatikan syarat-syarat mengenai sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara

[73] *Ibid*, hlm.27.

menurut hukum, adapun syarat-syarat yang harus diperhatikan mencakup syarat materiil dan syarat formil :

1. Syarat-syarat materiil terdiri dari :
   a. Organ Pemerintah yang membuat ketetapan harus berwenang
   b. Ketetapan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis
   c. Ketetapan harus berdasarkan suatu keadaan
   d. Ketetapan tidak boleh melanggar perundang-undangan, serta isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan peraturan dasarnya.
2. Syarat-syarat formil terdiri dari :
   a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya ketetapan dan berhubungan dengan cara dibuatnya ketetapan harus dipenuhi.
   b. Bentuk ketetapan harus berdasarkan peraturan dasar.
   c. Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan ketetapan harus dipenuhi.
   d. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya ketetapan itu harus diperhatikan.[74]

Suatu keputusan dianggap sah menurut hukum (rechtmatig), apabila memenuhi syarat materiil dan syarat formil, artinya dapat diterima

[74] Martiman Prodjohamidjojo, *Loc. Cit.*

sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik prosedural/ formil maupun materiil.[75]

Pengujian aspek legalitas Keputusan Tata Usaha Negara (*beschiking*) menyangkut masalah keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Van der Pot mengemukakan ada 4 (empat) syarat yang harus dipenuhi agar ketetapan dapat berlaku sebagai ketetapan yang sah, yaitu:

1. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoegd*) membuatnya.
2. Karena ketetapan suatu pernyataan kehendak (*willsverklaring*), maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen jundische gebreken in de wilsvorming*).
3. Ketetapan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan cara (*procedur*) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.[76]

Selanjutnya keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-

[75] Ibid, hlm. 170.
[76] W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*,hlm.30.

Undang Nomor 9 Tahun 2004, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara akan dinyatakan batal atau tidak sah, jika:

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.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat dinilai "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku" apabila keputusan yang bersangkutan:

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal.
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil/substansial.
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Berdasarkan penjabaran di atas, keabsahan (*rechmatigheid*) suatu Keputusan Tata Usaha Negara diukur dengan peraturan perundang-undangan dan/atau hukum tidak tertulis berupa Asas-Asas Umum

Pemerintahan yang Baik. Aspek-aspek yang diukur adalah: wewenang, substansi dan prosedur.[77]

Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara ditinjau dari segi kewenangan, Riawan Tjandra menegaskan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang *(onvoegdheid)* disebut keputusan yang cacat mengenai kewenangan *(bevoegdheidsgebreken)*, yang meliputi:

a. *Onbevoegdheid ratione materiae*, yaitu apabila suatu keputusan tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan atau apabila keputusan itu dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang mengeluarkannya.
b. *Onbevoegdheid ratione loci*, keputusan yang diambil oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut menyangkut hal yang berada di luar batas wilayahnya (geografis).
c. *Onbevoegdheid ratione temporis*, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara belum berwenang atau tidak berwenang lagi untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.[78]

Berdasarkan teori kewenangan tersebut di atas, berarti Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Berdasarkan peraturan

[77] Philipus M. Hadjon, dkk, 1993, *Op. Cit.*, hlm. 330
[78] W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*,hlm. 73.

perundang-undangan dan doktrin, kewenangan yang ada pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menjadi salah satu tolok ukur untuk menilai sah atau tidaknya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara perlu pula ditinjau dari segi substansi. Menurut Indroharto, Hakim Tata Usaha Negara memiliki penilaian sendiri mengenai keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dilakukan dengan cara:

1. Menguji Keputusan Tata Usaha Negara tersebut terhadap peraturan perundang-undangan yang mendasari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut;
2. Pengujian suatu Keputusan Tata Usaha Negara terhadap peraturan dasarnya dilakukan hanya terhadap peraturan perundang-undangan yang dipergunakan sebagai dasar menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut walaupun setelah Keputusan Tata Usaha Negara itu ditetapkan terjadi perubahan peraturan perundang-undangan.[79]

Kemudian Indroharto juga berpendapat bahwa pengujian dari segi hukumnya tidak hanya mengenai keputusannya saja, tetapi mengenai keseluruhan proses pembentukan keputusan tersebut dalam segala tingkatannya. Artinya pengujian itu juga mengenai:

---

[79] Indroharto, 2005, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku III Pustaka Harapan, Jakarta, hlm. 30.

a. Prosedur permohonannya: umpama apakah pemohon telah diberi kesempatan untuk melengkapi surat-suratnya dalam waktu yang layak?
b. Penelitian yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan: apakah instansi tersebut telah mengadakan penelitian mengenai pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh mereka yang berkepentingan? Umpama yang berkepentingan itu mengemukakan, bahwa ternyata ada permohonan-permohonan yang keadaannya serupa dengan permohonannya telah memperoleh izin yang dimohon maka semestinya instansi tersebut juga perlu melakukan penelitian akan kebenaran mengenai yang dikemukakan tersebut. Apabila menurut peraturan ditentukan bahwa yang berkepentingan harus didengar, maka perlu diteliti apakah hal tersebut benar sudah dilakukan oleh instansi tersebut? Apakah keharusan untuk meminta pendapat instansi lain seperti yang ditentukan dalam peraturan yang bersangkutan itu benar sudah dilakukan?
c. Keputusan sendiri: apakah instansi yang bersangkutan itu benar berwenang untuk mengeluarkan keputusan yang digugat itu? Apakah peraturan yang menjadi dasar wewenang telah secara tepat ditafsirkan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan itu? Apakah benar telah dilakukan penimbangan secara layak mengenai kepentingan-kepentingan yang terkait dengan

keputusan itu? Bagaimanakah keputusan mengenai hal itu atau keadaan yang serupa pada waktu-waktu yang lampau? Apakah oleh instansi yang bersangkutan telah dikeluarkan peraturan mengenai hal yang ditentukan keputusan itu? Apakah peraturan kebijaksanaan tersebut telah dipublikasikan? Apakah oleh instansi yang bersangkutan telah diberikan janji-janji tertentu kepada pemohon?

d. Bentuk keputusan yang digugat: apakah keputusan itu sendiri sudah cukup jelas? Apakah keputusan itu memuat pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan kepada fakta-fakta yang benar?[80]

Dasar pengujian suatu Keputusan Tata Usaha Negara berikutnya adalah Asas Umum Pemerintah yang Baik. Asas Umum Pemerintah yang Baik dalam bentuk tertulis, dapat diketahui dari penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Nomor 9 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Asas Umum Pemerintah yang Baik adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsional, profesionalitas, dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian

[80] *Ibid.*,hlm. 168-169.

penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara, dan dasar gugatan bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.[81]

Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik disebutkan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, yaitu:

1. Asas kepastian hukum adalah asas yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

[81] Ridwan H.R, *op.cit*, hlm 235.

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara.[82]

D. Izin Mendirikan Bangunan

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemeritahan untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan.[83]

Menurut Pasal 1 butir (1) pengertian Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan manusia konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagaian atau seluruhnya berada di atas dan atau di dalam tanah atau air, dalam bentuk gedung yang berfungsi baik sebagai tempat manusia melakukan

[82] Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 237.
[83] Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010, hlm. 167.

kegiatan untuk harian atau tempat tinggal kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial budaya dan kegiatan khusus. Secara umum pengertian bangunan adalah sesuatu yang memakan tempat.

Adapun pengertian mendirikan bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruhnya atau sebagian termasuk pekerjaan menggali, menimbun, meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan. Jadi, izin mendirikan bangunan adalah izin yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan hukum untuk mendirikan bangunan yang dimaksudkan agar pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan tata ruang yang berlaku dan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.[84]

Dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) huruf c menyebutkan

> "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".

Pasal 1 butir (6) Peraturan Pemerintah Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan 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

[84] *Ibid*, hlm. 195

bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Dalam rangka Pembangunan hubungan demokrasi dengan tata kelola lingkungan yang baik dimaknai sebagai peningkatan partisipasi masyarakat dan penguatan akses terhadap keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup.[85]

Proses perizinan mendirikan bangun, selain memperhatikan persyaratan administratif dan persyaratan teknis, IMB harus juga memperhatikan Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup.

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan :

> " Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan wajib memiliki amdal".

Pasal 2 ayat (2) dan lampiran I Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012 tentang jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analis Dampak Lingkungan Hidup menyatakan :

> "Pembangunan bangunan gedung yang luasnya lebih besar dari 10.000 m² wajib memiliki Amdal".

---

[85] Mas Achmad Santosa, *Gerakan Pembaharuan Hukum Lingkungan Indonesia dan Perwujudan Tata Kelola Lingkungan Yang Baik Dalam Negara Demokrasi*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, vol.01/issue01/Januari 2014, *Indonesian Centre of Environmental Law* (ICEL), Jakarta hlm, 26).

Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan menyatakan :

> "Pengajuan IMB harus dilengkapi dengang persyaratan dokumen administrasi berupa dokumen analisis mengenai dampak dan gangguan terhadap lingkungan, atau upaya pemantauan lingkungan (UPL)/ upaya pengelolaan lingkungan (UKL) bagi yang terkena kewajiban".

Pasal 15 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 menyatakan :

> "Setiap orang dalam mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan gedung harus melengkapidengan hasil analisis mengenai dampaklingkungan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan".

Pasal 7 ayat (1) huruf c jo 10 huruf b Peraturan Bupati garut Nomor 497 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, yang berbunyi :

> "Setiap permohonan IMB harus mengisi formulir permohonan IMB dan memenuhi persyaratan dokumen administrasi yang terdiri dari dokumen atau surat-surat terkait berupa dokumen analisis dampak lingkungan (Amdal)/UPL/UKL".

Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan menyebutkan :

> "Pemrakarsa dalam menyusun dokumen Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, mengikutsertakan masyarakat yang terkena dampak; pemerhati lingkungan hidup; dan/atau yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal."

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung dihubungkan dengan ketentuan Pasal 10 huruf r Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa :

> "Pasar adalah bangunan gedung untuk kepentingan umum".

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), Nilai Luas Bangunan (NLB) serta Ketinggian Bangunan (KB) yang ditetapkan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut, orang lain dan lingkungan.[86]

Setiap orang yang memiliki bangunan gedung wajib memiliki IMB gedung. IMB adalah awal surat bukti dari pemerintah daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan gedung sesuai dengan fungsi

[86] Sunarto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 125

yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh pemerintah daerah. IMB merupakan satu-satunya sarana perizinan yang diperbolehkan dalam penyelenggaraan bangunan gedung, yang menjadi alat pengendali penyelenggaraan bangunan gedung. Proses pemberian IMB harus mengikuti prinsip-prinsip pelayanan prima dan murah/ terjangkau.[87]

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.[88]

Permohonan IMB merupakan proses awal mendapatkan IMB. Permohonan IMB gedung harus memenuhi persyaratan administratif sesuai dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, yang meliputi:

a. Status hak atas tanah dan atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;

b. Status kepemilikan bangunan gedung;

---

[87] Marihot Pahala Siahaan, *op.cit*. hlm. 63

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

c. Izin mendirikan bangunan gedung;

d. Kepemilikan, dan pendataan bangunan gedung.

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”.[89] 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:

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;

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

6. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB.[90]

[90] Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit*, hlm. 8-9.