

MENINJAU KEKUATAN PEMBUKTIAN PENGAKUAN PIHAK DALAM SISTEM PEMBUKTIAN PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Muhammad Adiguna Bimasakti, S.H.

Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar

Jl. Raya Pendidikan No. 1, Makassar, muhammadladiguna@gmail.com

Abstrak

Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak Dalam Sistem Pembuktian Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Hukum Pembuktian dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia menganut pembuktian kebenaran materiil. Artinya dalam sengketa yang diadakan di Peradilan Tata Usaha Negara, hakim harus mencari kebenaran materiil dari pada sekedar apa yang diajukan para pihak dalam persidangan. Hakim dalam hal ini pun diberikan kebebasan untuk menilai kekuatan pembuktian dari suatu alat bukti yang diajukan di persidangan berdasarkan Pasal 107 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu sangat penting pembahasan secara mendetail mengenai alat bukti dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara karena hakimlah yang akan menentukan kekuatan pembuktiannya secara materiil. Pertanyaan utama yang timbul adalah apakah penggunaan alat bukti pengakuan para pihak di persidangan sejalan dengan tujuan dari pembuktian materiil di Peradilan Tata Usaha Negara? Hal ini mengingat dalam sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara hakim harus mencari kebenaran materiil, dan oleh karena itu diberikan kebebasan dalam pembuktian (*vrij bewijs-stelsel*) dan hanya dibatasi dalam hal jenis-jenis alat bukti yang dapat digunakan berdasarkan Pasal 100 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci: Alat Bukti, Kebenaran Materiil, Pengakuan Pihak.

ABSTRACT

Reviewing The Legitimacy Power Of Party's Acknowledgement As Evidence In The Rules Of Evidence Of Administrative Court. *Rules of Evidence in the State Administrative Court Procedural Law in Indonesia adheres to material truth. This means that in a dispute in Administrative Court, the judge must seek material truth rather than just what the parties put forward in the trial. The judge is also given the freedom to assess the legitimacy power of proof of a piece of evidence presented at the trial under Article 107 of Law No. 5 of 1986 regarding State Administrative Courts. Therefore, it is very important to discuss in detail the evidence in the procedural law of the State Administrative Court because it is the judge who will determine the legitimacy power of the proofs. The main question that arises is whether the use of "Party's Acknowledgement" as evidence in the trial is in line with the objectives of the material proof system in the Administrative Court? This is because in the dispute in the Administrative Court, judges must seek material truth, and therefore are given the power to determine the legitimacy power of the proofs (vrij bewijs-stelsel) and are only limited in terms of the types of evidence that can be used under Article 100 of the Law No. 5 of 1986 concerning State Administrative Courts.*

Keywords: *Evidence, Material Truth, Party's Acknowledgement.*



I. PENDAHULUAN

Sengketa Tata Usaha Negara sesuai ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan 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. Kewenangan absolut mengadili sengketa tata usaha Negara ada pada Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 hanya terbatas pada Penetapan Tertulis yang bersifat Individual (*beschikking*), konkret, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.

Cakupan sengketa tata usaha Negara ini kemudian diperluas dengan adanya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) sebagai hukum materiil dari Peradilan Tata Usaha Negara dengan memasukkan objek-objek sengketa selain *beschikking* sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 1 angka 8, dan Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yakni Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) dan bentuk-bentuk keputusan (*besluit*) lainnya selain dari *beschikking* (yakni *besluiten van algemene strekking*) di antaranya adalah *beleidsregel* (Peraturan Kebijakan), *plan* (rencana) dan bentuk-bentuk *besluit* lainnya (kecuali peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan menguji Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) sepanjang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahan pada ranah hukum publik maka ia menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara¹⁴⁵. Hal ini pula sebagaimana telah diafirmasi dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016.

Berdasarkan pengertian sengketa Tata Usaha Negara di atas dapat diketahui bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa di bidang hukum publik, yang melibatkan unsur kekuasaan di dalamnya, serta kepentingan umum karena berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu sangat wajar jika hakim dalam hal ini harus mencari kebenaran yang materiil atau sejati dalam memutus perkara karena yang dilibatkan tidak hanya

¹⁴⁵ Lihat: Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: Deepublish, 2019, hlm. 82, 83, dan 109.



kepentingan individual saja tetapi juga pelaksanaan Pemerintahan Negara yang dapat melibatkan kepentingan umum (*algemeen belang*).

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Pasal 100 sampai Pasal 107. Selain itu ketentuan tentang alat bukti pun tersebar di bagian-bagian lain seperti misalnya mengenai alat bukti surat, keterangan saksi dan ahli juga ada pengaturannya di dalam Pasal 85 sampai Pasal 95. Salah satu alat bukti yang diatur dalam hukum acara peradilan tata usaha Negara adalah Pengakuan Para Pihak (*Bekentenis*). Hal ini cukup unik mengingat dalam diskursus hukum acara perdata penggunaan Pengakuan Para Pihak sebagai alat bukti pun mendapat kritik dari para ahli. Salah satu alasannya adalah apa-apa yang diakui para pihak dalam persidangan belum tentu mencerminkan kebenaran, tetapi lebih kepada pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) untuk menyelesaikan sengketa¹⁴⁶.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sendiri dalam hal ini tidak memberikan definisi apa yang dimaksud sebagai pengakuan. Kriteria agar pengakuan diterima sebagai alat bukti yang sah pun diserahkan sepenuhnya kepada hakim. Pada umumnya Pengakuan digunakan untuk menuntun kepada fakta tertentu¹⁴⁷. Oleh karena itu tulisan ini dibuat dalam rangka mencari tahu sekiranya batasan apa yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu pengakuan dapat digunakan sebagai alat bukti di peradilan tata usaha Negara guna mencari kebenaran materiil.

II. PEMBAHASAN

A. SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA SEBAGAI SENGKETA DI BIDANG HUKUM PUBLIK

Dahulu, sebelum berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sengketa-sengketa administrasi/tata usaha Negara yang tidak dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara akan diajukan gugatan kepada Peradilan Umum dengan menggunakan paradigma *residual rechtspraak*¹⁴⁸. Artinya sisa-sisa sengketa yang tidak dapat diadili oleh lingkungan peradilan lain maka akan menjadi kewenangan peradilan umum di lingkup hukum perdata. Hal ini wajar mengingat paradigma yang

¹⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2006, hlm. 131.

¹⁴⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 203.

¹⁴⁸ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad dari Sudut Pandang UU Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018, hlm. 26.



digunakan adalah berdasarkan *General Law Doctrine*, baik sadar atau pun tidak. Menurut Frank J. van Ommeren sebagaimana dikutip oleh Enrico Simanjuntak, hukum administrasi dipandang secara fundamental tidak berbeda dengan hukum perdata¹⁴⁹. Sebagaimana ditulis oleh van Ommeren sendiri bahwa yang dimaksud sebagai *General Law Doctrine* adalah di mana hukum publik, tidak hanya administrasi, dianggap sebagai spesies (*special law*), sedangkan hukum perdata dipandang sebagai genus (*general law*). Sehingga untuk sengketa-sengketa yang tidak dapat diajukan pada pengadilan pidana atau administrasi maka akan menjadi kewenangan pengadilan perdata. Oleh karena itulah timbul paradigma *residual rechtspraak*. Sebenarnya secara umum bisa dikatakan paradigma *residual rechtspraak* ini tidak bisa dikatakan 100% (seratus persen) benar, karena jika demikian maka akan rentan terjadi peradilan yang *ultra vires*. Kewenangan/kompetensi adalah bersifat *specialiteit*, karena sistem peradilan di Indonesia tidak menganut sistem satu atap seperti di Negara anglo-saxon. Maka dapat dikatakan paradigma ini hanya dapat digunakan sementara sampai adanya perubahan. Saat ini setelah berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka telah terjadi pergeseran paradigma dan *residual rechtspraak* perlahan terkikis. Hal ini juga terkait dengan perlindungan hukum terhadap warga Negara atas tindakan pemerintahan agar jangan sampai masyarakat pencari keadilan tidak mendapat tempat untuk mencari keadilan. Doktrin ini sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Karena terkadang jangan sampai dilupakan bahwa hukum merupakan konsensus dari pembuat hukum, dan juga terkadang pembuat hukum sendiri lah yang membatasi agar ada beberapa produk hukum pemerintahan yang tidak dapat digugat di pengadilan. Contoh konkretnya adalah larangan menguji undang-undang di Belanda dan di Perancis. Pada Pasal 120 *Grondwet* Belanda jelas-jelas tertulis: “*De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.*” (Terjemah: Hakim dilarang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang dan Traktat).

Kemudian selain doktrin *general law* ada pula doktrin lain yang disebut sebagai *Mixed Law* (dalam literatur Bahasa Belanda dikenal dengan *Gemengde Rechtsleer*) atau menurut terminologi yang digunakan Van der Hoeven (pencetus doktrin ini) disebut sebagai *de Magische lijn* atau garis yang ajaib (*the Magic Line*)¹⁵⁰ karena ada garis putus-putus yang seolah-olah ada namun dianggap tidak ada. *Mixed Law* bermaksud bahwa tidak ada lagi batasan yang berarti antara hukum privat dan publik. Selama memang hukum publik dapat

¹⁴⁹ Enrico Simanjuntak, dalam Teguh Satya Bakhti, *et.al.*, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Press, 2014, hlm. 65.

¹⁵⁰ Frank J. van Ommeren, *Governance and the Public-Private Law. Divide in the Netherlands*. The Cambridge Law Journal, hlm. 5.



diaplikasikan maka hukum publik dapat digunakan. Tetapi jika tidak dapat digunakan maka instrumen hukum perdata pun dapat digunakan. Oleh karena itulah instrumen hukum perdata dapat digunakan oleh pemerintah dan sebaliknya pihak swasta dapat menjalankan fungsi dalam hukum publik. Penggunaan *Oud Burgerlijk Wetboek, Boek 3 (Van Verbindtenissen)* Pasal 1401 (Pasal 1365 KUH Perdata) pada *Ostermann Arrest* (Putusan *Hogeraad* Tanggal 20 November 1924) atau sekarang diganti dengan *Nieuw Burgerlijk Wetboek, Boek 6 (Verbindtenissenrecht)* Pasal 162 sebagai dasar gugatan pertanggungjawaban keperdataan kepada pemerintah merupakan contoh dari penerapan doktrin ini. *Hogeraad* dalam Putusan perkara Baron van der Verwolde Tanggal 9 Mei 1902 bahwa penggunaan instrumen hukum perdata untuk pertanggungjawaban hukum pemerintah atas tindakannya merupakan bentuk pengejawantahan dari Pasal 2 *Reglement op de Rechterlijk Organisatie* (RO) yang mana tidak membedakan pembatasan subjek dalam sengketa keperdataan sehingga semua sengketa tentang hak milik dan hak-hak yang timbul daripadanya menjadi kewenangan kekuasaan kehakiman, termasuk dengan pemerintah yang timbul karena pelanggaran hak subjektif¹⁵¹. Di Belanda doktrin ini masih tetap dipertahankan dan dikembangkan. Bukti konkretnya adalah pada sistem peradilan di Belanda, Peradilan Administrasi tidak pernah memiliki kewenangan mengadili Tindakan Faktual. Sejak berlakunya *Wet AROB* sampai dicabut dan saat ini berlaku *Algemene wet Bestuursrecht* (AwB) kewenangan mengadili Tindakan Faktual tidak pernah menjadi milik Hakim Tata Usaha Negara (*Bestuursrechter*) melainkan menjadi kewenangan Hakim Sipil (*Burgerlijkrecht*) karena dirasa penggunaan instrumen keperdataan sudah cukup memadai. Sehingga dengan demikian Tindakan Faktual Pemerintahan (*Feitelijk Handelingen*) tunduk pada kaidah hukum keperdataan di samping hukum publik.

Berdasarkan penjelasan kedua doktrin di atas, Indonesia menganut doktrin yang pertama, yakni doktrin *General Law* yang menganggap Hukum Perdata sebagai *General Law* dan Hukum Publik sebagai *Special Law*. Semisal ajaran mengenai *wederrechtelijk* atau Melawan Hukum dalam Hukum Pidana dan Maladministrasi dalam Hukum Administrasi merupakan spesies dari ajaran *Onrechtmatig daad* dalam Hukum Perdata sebagai genusnya. Artinya dalam konteks ini sepanjang hukum administrasi belum dapat memberikan jawaban kepada Hakim Tata Usaha Negara maka pencari keadilan dapat mencari keadilan pada Hakim Perdata. Akan tetapi lama kelamaan semenjak berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka paradigma ini terkikis karena telah terjadi perluasan kewenangan Hakim Tata Usaha Negara untuk mengadili sengketa-sengketa administrasi yang sebelumnya tidak

¹⁵¹ Enrico Simanjuntak, *Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No. 1, Januari 2019, hlm. 39.



dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara. Sejauh ini dapat disimpulkan bahwa sengketa administrasi/tata usaha Negara merupakan murni sengketa hukum publik walaupun paradigmanya ia masih dianggap sebagai bagian dari hukum perdata sebagai *general law* demi perlindungan hukum warga negara. Dengan doktrin *general law* ini pula Hakim Perdata dapat menggunakan instrumen hukum publik untuk sebagai batu uji karena kedudukan hukum perdata sebagai *general law*, namun sebaliknya Hakim Tata Usaha Negara tidak dapat menggunakan instrumen hukum perdata sebagai batu uji karena kedudukan Hukum Administrasi sebagai *special law*. Indonesia nampaknya di masa depan akan meniru Perancis yang mana seluruh Tindakan Administrasi Pemerintahan (*Bestuurshandelingen* atau *Action Administrative*) menjadi kewenangan Peradilan Administrasi¹⁵².

B. SISTEM PEMBUKTIAN BEBAS (*VRIJ-BEWIJS STELSEL*) NAMUN TERBATAS DALAM HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dengan Sistem Pembuktian Bebas. Pembuktian bebas mengandung beberapa arti, yang di antaranya adalah berarti hakim bebas (*vrij*) dalam menentukan beban pembuktian kepada para pihak, bebas menilai alat bukti, dengan tujuan memberikan keleluasaan hakim untuk menemukan kebenaran materiil. Akan tetapi dalam proses pembuktian ini hakim tetap dibatasi oleh undang-undang yakni mengenai jenis-jenis alat bukti yang dapat digunakan dalam mengadili sengketa tata usaha Negara. Kebebasan ini sebagaimana diatur Pasal 107 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

Pasal 107

Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim.

Sedangkan Hakim dibatasi oleh UU PERATUN dalam hal pembuktian yakni mengenai jenis-jenis alat bukti apa saja yang dapat digunakan dalam pembuktian di pengadilan, yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara:

¹⁵² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 118.



Pasal 100

- (1) *Alat bukti ialah :*
- a. *surat atau tulisan;*
 - b. *keterangan ahli;*
 - c. *keterangan saksi;*
 - d. *pengakuan para pihak;*
 - e. *pengetahuan hakim.*

Selain kelima alat bukti tersebut ada pula Alat Bukti elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) yang kemudian diafirmasi oleh SEMA No. 4 Tahun 2016. Berikut pengaturan Pasal 5 UU ITE:

Pasal 5

- (1) *Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.*
- (2) *Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia.*
- (3) *Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.*

Yang dimaksud menggunakan sistem elektronik sesuai dengan ketentuan UU ITE adalah sistem elektronik yang tidak melanggar hukum, seperti hasil pembajakan, atau dengan sistem elektronik illegal lainnya, yang andal, aman dan beroperasi sesuai fungsinya (*vide* Pasal 15 UU ITE dan Penjelasannya). Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan sepanjang hakim menggunakan dua alat bukti dengan jenis alat bukti sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, diperoleh secara sah dan dapat meyakinkan maka ia dapat memutuskan perkara dengannya.

Arti lain dari pembuktian bebas ini juga adalah bahwa alat-alat bukti yang sekiranya menurut hakim tidak relevan maka hakim dapat mempertimbangkan untuk tidak digunakan dalam memutus sengketa tata usaha Negara yang sedang diadilinya. Lazimnya dalam praktik hal ini akan dituangkan oleh hakim pada bagian akhir dari pertimbangan hukum dalam putusan pada peradilan tata usaha Negara.



C. KEBENARAN MATERIIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM PEMBUKTIAN PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Dalam setiap hukum acara peradilan yang mengadili sengketa berkenaan dengan hukum publik pastilah mengedepankan pembuktian untuk mencari kebenaran materiil bukan hanya kebenaran formiil. Begitu pula dengan hukum acara peradilan tata usaha Negara, hakim wajib menggali kebenaran yang bersifat materiil. Lalu apakah yang dimaksud dengan kebenaran materiil (*materiele waarheid*)? Menurut Lilik Mulyadi sebagaimana dikutip oleh Masyelina Boyoh kebenaran materiil ialah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara dengan menerapkan ketentuan hukum acara secara jujur dan tepat¹⁵³.

Dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara berarti kebenaran materiil adalah kebenaran yang sebenar-benarnya tentang apakah suatu Keputusan dan/atau Tindakan Faktual yang dikeluarkan atau dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah sah atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hal ini sebagaimana diatur pula dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Karakteristik hukum acara peradilan pada sengketa hukum publik yang demikian dapat dibedakan dari karakteristik pembuktian hukum acara perdata yang bertujuan mencari kebenaran formiil. Dalam hukum acara perdata, kebenaran yang dicari cukuplah kebenaran yang bersifat formil saja, sepanjang para pihak tidak mempermasalahkan berarti hakim tidak berhak untuk mengusik-usiknya. Hal ini juga berimplikasi pada keaktifan hakim dalam menyelesaikan sengketa. Dalam sengketa keperdataan maka hakim akan bersikap pasif dalam artian ia akan membiarkan para pihak mengajukan dalil-dalil dan bukti-bukti dan akan mengadili hanya berdasarkan apa yang disediakan para pihak di persidangan. Hakim perdata tidak berhak membebankan pembuktian kepada salah satu pihak. Apabila pihak yang mendalilkan tidak dapat membuktikan dalilnya maka hakim akan menolak dalilnya. Sebaliknya jika ia dapat membuktikan dalilnya maka hakim akan mengabulkan dalilnya. Jelas sekali berbeda dengan hukum acara pada sengketa hukum publik terutama pada peradilan tata usaha Negara¹⁵⁴.

Pada hukum acara peradilan tata usaha Negara hakim wajib mencari kebenaran materiil oleh karena itulah ia diberikan kebebasan dalam menentukan apa saja yang harus

¹⁵³ Masyelina Boyoh, *Independensi Hakim Dalam Memutus Perkara Pidana Berdasarkan Kebenaran Materiil*, Jurnal Lex Crimen, Vol. IV/No. 4/Juni/2015, hlm. 117.

¹⁵⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 191.



dibuktikan, membebaskan pembuktian dan menilai alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 107 UU PERATUN sebagaimana telah dijelaskan di atas. Implikasinya adalah dalam hal ini hakim akan aktif mengarahkan kepada para pihak secara berimbang mengenai apa saja yang harus dibuktikan dan membebaskan pembuktian pada pihak dalam sengketa.

D. PENGERTIAN DAN KLASIFIKASI ALAT BUKTI PENGAKUAN PARA PIHAK

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan pengakuan, dan apa saja klasifikasinya. Pasal 105 UU PERATUN hanya menjelaskan Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim. Oleh karena itu haruslah diklasifikasikan sekiranya apa saja pengakuan yang dapat digunakan sebagai alat bukti oleh hakim. Ada baiknya pula dalam hal ini menggunakan metode penafsiran interdisipliner kepada Hukum Acara Perdata yang mengatur pula mengenai alat bukti pengakuan. Interpretasi Interdisipliner merupakan metode penafsiran yang dilakukan oleh hakim apabila ia menghadapi kasus yang melibatkan berbagai macam disiplin ilmu hukum¹⁵⁵. Dalam hal ini karena hukum acara peradilan TUN tidak menjelaskan mengenai alat bukti Pengakuan maka ia dapat menggunakan penafsiran kepada kaidah hukum lain yakni hukum acara perdata yang juga mengatur Pengakuan sebagai alat bukti.

Kekuatan bukti Pengakuan / *bekentenis* ini dalam hukum acara perdata menurut ketentuan Pasal 174 *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) atau Pasal 311 *Reglement op de Buitengewesten* (RBg) merupakan *volledig bewijs* atau bukti yang sempurna sehingga mengikat bagi yang pihak menyatakannya dan ia pun bersifat *dwingen bewijs* atau bukti yang memaksa sehingga pihak lawan tidak dapat mengajukan pembuktian sebaliknya. Akan tetapi sekali lagi perlu diingat terdapat perbedaan karakter anatara hukum acara perdata dan hukum acara peradilan tata usaha Negara yakni mengenai sistem pembuktian bebas (*vrij bewijsstelsel*) yang dianut oleh hukum acara peradilan tata usaha Negara sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Dalam sistem pembuktian bebas (*vrij bewijsstelsel*) tentulah kekuatan pembuktian dari suatu alat bukti akan dilihat oleh hakim. Ia tidak terikat pada ketentuan tertentu yang misalnya menyatakan bahwa suatu alat bukti adalah tidak terbantahkan dan memiliki kekuatan sempurna (*volledig*). Bisa saja seorang hakim menentukan akta di bawah tangan sebagai bukti

¹⁵⁵ Muwahid, *Metode Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Oleh Hakim Dalam Upaya Mewujudkan Hukum Yang Responsif*, Jurnal AL-Hukuma, Vol 7 No 1 (2017): Juni 2017, hlm.240.



yang sah dan meyakinkan dibanding akta notariil karena ia menemukan kebenaran materiil tertentu. Inilah yang disebut dengan kebebasan menilai alat bukti¹⁵⁶. Begitu pula dalam menilai bukti Pengakuan, maka tidak serta merta suatu Pengakuan dapat dikatakan *volledig* (sempurna) atau *dwingen* (memaksa) di hadapan hakim tata usaha negara.

Berdasarkan doktrin pembuktian sebagaimana dikemukakan Martiman Prodjohamidjojo diketahui bahwa pengakuan merupakan pernyataan kehendak dari suatu pihak untuk mengakui dalil yang diajukan oleh pihak lawannya untuk memberikan suatu kepastian kepada hakim akan kebenaran suatu peristiwa¹⁵⁷. Setidaknya menurut Penulis ada beberapa klasifikasi yang digunakan dalam doktrin untuk membedakan jenis-jenis pengakuan sebagai alat bukti, yaitu: 1. Apakah ia diberikan secara tegas atau secara diam-diam; 2. Apakah ia diberikan di dalam persidangan atau di luar persidangan; 3. Apakah ia diberikan secara murni atau bersyarat.

1. Pengakuan Secara Tegas dan Secara Diam-Diam

Berdasarkan cara menyampaikannya, Pengakuan dapat dibagi menjadi Pengakuan Secara Tegas dan Pengakuan Secara Diam-Diam. Maksudnya adalah apabila Pihak yang mengaku ini secara terang-terangan tanpa ambiguitas mengakui dalil yang disampaikan oleh pihak lawannya maka ini disebut dengan pengakuan secara tegas. Sedangkan jika pengakuan ini tidak disampaikan baik secara tertulis maupun lisan di persidangan atau di luar persidangan akan tetapi hanya secara tersirat saja maka ini dikategorikan sebagai pengakuan secara diam-diam.

Menurut Adriaan Pitlo, sebagaimana dikutip oleh Martiman Prodjohamidjojo, *Hogeraad* tidak konsisten dalam menyikapi pengakuan yang sifatnya diam-diam. Misalnya dalam putusan HR Tanggal 29 Januari 1886 w. 5268 dan putusan HR Tanggal 17 November 1892 w. 6273 *Hogeraad* menerima pengakuan secara diam-diam. Sedangkan dalam putusan HR Tanggal 13 Februari 1879 w. 4349 dan HR Tanggal 22 Maret 1901 w. 7583, *Hogeraad* menolak pengakuan secara diam-diam¹⁵⁸. Penulis dalam hal ini beranggapan bahwa yang dapat diterima sebagai alat bukti dalam sengketa tata usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengakuan yang sifatnya secara tegas. Alasannya adalah berdasarkan Pasal 105 UU PERATUN dijelaskan bahwa Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali

¹⁵⁶ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 66.

¹⁵⁷ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hlm. 73.

¹⁵⁸ Martiman Prodjohamidjojo, *Ibid*.



berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim. Hal ini hanya dapat dimungkinkan apabila pengakuan tersebut diberikan secara tegas dan sadar (tidak implisit).

Dalam hal misalnya Tergugat tidak membantah secara tegas Gugatan dari Penggugat maka menurut hemat Penulis tidak bisa serta merta ia dianggap mengakui dalil-dalil Penggugat yang tidak dibantahnya tersebut. Mengapa? Karena pada dasarnya jikalau demikian adanya akan menyalahi asas *actori incumbit probatio* yang berarti pihak yang mendalilkan harus membuktikan. Jika sikap diam ini dianggap sebagai pengakuan maka tidaklah perlu ada pembuktian lebih lanjut bagi pihak yang mendalilkan dan hanya didasarkan pada hal yang sangat formil sifatnya. Oleh karena itu Penulis tidak sependapat dengan pihak yang menganggap sikap diamnya pihak atas dalil pihak lawan sebagai Pengakuan secara diam-diam. Penulis lebih sepakat bahwa sikap diam pihak tersebut sebagai sikap *referte aan het oordeel des rechter*¹⁵⁹ atau menyerahkan sepenuhnya kepada hakim untuk menilai berdasarkan alat bukti lainnya yang sah dan meyakinkan tentunya. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran Indroharto yang menyatakan bahwa pembuktian yang ideal adalah menghindari pembebanan bukti yang bersifat negatif, yakni sedapat mungkin membebaskan pembuktian sebisa mungkin pada pihak yang mendalilkan (teori pembuktian afirmatif)¹⁶⁰.

2. Pengakuan di Dalam Persidangan dan di Luar Persidangan

Berdasarkan tempat diberikannya pengakuan dibedakan menjadi pengakuan yang diberikan di dalam persidangan dan pengakuan yang diberikan di luar persidangan. Pengakuan yang diberikan dalam persidangan bisa diberikan secara tertulis dalam tahapan jawab-menjawab atau secara lisan¹⁶¹. Dalam hukum acara perdata hal ini diatur dalam Pasal 174 HIR Jo. Pasal 311 RBg: “Pengakuan yang diucapkan di muka hakim cukup menjadi bukti yang memberatkan orang yang mengaku”. Sehingga menurut hemat Penulis berdasarkan ketentuan Pasal 174 HIR Jo. Pasal 311 RBg tersebut semestinya yang dapat diterima sebagai alat bukti yang sah hanyalah pengakuan di dalam persidangan (di muka hakim – *gerechtelijke bekentenis*). Hal ini pun wajar mengingat pengakuan di luar sidang masih perlu pembuktian lebih lanjut melalui keterangan saksi¹⁶² dan masih mungkin dapat disanggah di muka hakim oleh pihak yang dianggap mengaku tersebut. Keterangan saksi yang menyatakan mendengar

¹⁵⁹ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 64.

¹⁶⁰ Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 193.

¹⁶¹ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Loc. Cit.*

¹⁶² Martiman Prodjohamidjojo, *Op. Cit.*, hlm. 75.



pihak tersebut mengaku pun tidak dapat dijadikan pegangan sebagai bukti pengakuan pihak akan tetapi murni keterangan saksi saja, dan ini tidak mengikat pada pihak yang mengaku. Keterangan saksi yang demikian pun hanya akan bernilai sebagai *hearsay witness* atau *testimonium de auditu* yakni saksi yang hanya “dengar-dengar saja” tanpa mengetahui apakah pernyataan yang didengarnya itu benar atau tidak. Pun jika pengakuan di luar sidang itu dalam dibuat dengan bentuk tertulis maka ia dapat dikategorikan sebagai alat bukti surat yang masih harus diuji dengan alat bukti lainnya.

Berdasarkan penjabaran di atas maka dapat disimpulkan Pengakuan yang dapat diterima dalam pembuktian pada sengketa tata usaha Negara hanyalah pengakuan yang diberikan di persidangan atau di muka hakim. Untuk pengakuan pihak di luar persidangan melalui keterangan saksi tidak dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah, dan hanya bernilai sebagai *hearsay witness* yang tidak dapat diandalkan oleh hakim. Pun jika pengakuan di luar sidang itu dalam dibuat dengan bentuk tertulis (berbentuk Surat Pernyataan misalnya) maka ia dapat dikategorikan sebagai alat bukti surat yang masih harus diuji dengan alat bukti lainnya, karena dalam kasus tertentu bisa ditemukan bahwa Surat itu dibuat dalam paksaan atau tekanan. Apabila ternyata berdasarkan doktrin hukum acara perdata keterangan semacam ini dapat digunakan maka menurut Penulis dalam hukum acara peradilan TUN tidak bisa digunakan serta merta karena ternyata yang demikian itu tidak pasti dapat diandalkan untuk mencari kebenaran materiil.

3. Pengakuan Secara Murni dan Bersyarat

Pengakuan dapat diberikan secara murni atau utuh dalam artian tidak berkondisi, atau Pengakuan Bersyarat. Untuk Pengakuan bersyarat ini terdiri atas Pengakuan berklausula (*geclausuleerde bekentenis*) dalam artian ada klausula yang menyertainya, maupun Pengakuan yang terqualifikasi oleh suatu kondisi (*gequalificeerd bekentenis*). Contoh Pengakuan yang utuh misalnya dalam suatu sengketa pertanahan, pihak Tergugat II Intervensi mengaku telah menjual tanah yang disebutkan dalam sertipikat objek sengketa kepada Penggugat maka pengakuan ini terklasifikasi sebagai pengakuan yang utuh. Akan tetapi jika ia mengaku menjual tanah tersebut hanya sebagian saja, maka pengakuan ini adalah pengakuan yang terqualifikasi. Untuk contoh mengenai Contoh Pengakuan berklausula adalah misalnya pengakuan pihak bahwa benar ia memiliki utang kepada pihak lawan akan tetapi telah ia lunasi, maka klausula pelunasan inilah yang menyertai pengakuannya. Pengakuan berklausula



dan Pengakuan terqualifikasi menurut Martiman Prodjohamidjojo adalah sebagai sangkalan yang beralasan (*gemotiveerde verweer*)¹⁶³.

Berdasarkan penjabaran di atas maka Penulis berpendapat bahwa Pengakuan yang dapat diterima dalam pembuktian pada sengketa tata usaha Negara adalah baik pengakuan murni maupun pengakuan yang bersyarat. Alasan mengapa pengakuan yang bersyarat dapat dijadikan alat bukti adalah karena di dalamnya memang terdapat hal yang diakui oleh pihak meskipun adapula bantahan yang harus dibuktikan lebih lanjut. Pengakuan terqualifikasi harus diterima bersamaan dengan kualifikasi yang menyertainya dan tidak dapat dipisah-pisah atau merupakan *onsplitbaar bekenenis*, begitu pula dengan pengakuan berklause maka ia harus diterima bersamaan dengan klause yang menyertainya.

E. KEKUATAN ALAT BUKTI PENGAKUAN DALAM PEMBUKTIAN BEBAS DALAM Mencari Kebenaran Materiil

Kekuatan bukti Pengakuan / *bekenenis* ini dalam hukum acara perdata menurut ketentuan Pasal 174 *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) atau Pasal 311 *Reglement op de Buitengewesten* (RBg) merupakan *volledig bewijs* atau bukti yang sempurna sehingga mengikat bagi yang pihak menyatakannya dan ia pun bersifat *dwingen bewijs* atau bukti yang memaksa sehingga pihak lawan tidak dapat mengajukan pembuktian sebaliknya. Sedangkan Pasal 105 UU PERATUN tidak menjelaskan bahwa pengakuan mengikat sehingga ketentuan di HIR / RBg yang menyatakan bahwa bukti pengakuan mengikat bagi yang memberikannya tidak serta merta berlaku di PTUN. Selain itu pula menurut Pasal 107 UU PERATUN hakim dalam sengketa tata usaha Negara bebas menentukan nilai pembuktian dari suatu alat bukti. Hal ini pun berkaitan dengan kebenaran materiil yang dicari dalam pembuktian pada sengketa tata usaha Negara. Apabila hanya mengandalkan kebenaran yang disandarkan pada pengakuan para pihak saja maka hakim akan terjebak pada kebenaran yang sifatnya formiil dalam artian sepanjang tidak dipermasalahkan oleh para pihak maka hakim akan menerimanya sebagai kebenaran. Dalam mencari kebenaran materiil tidak dapat demikian adanya.

Mencari kebenaran materiil berarti sedapat mungkin hakim menguji validitas dari alat bukti yang diajukan para pihak sekali pun alat bukti tersebut otentik, namun tanpa mengujinya secara materiil dari aspek hukum lintas bidang. Semisal Pihak Penggugat mengajukan Akta Notaris sebagai alat bukti. Jika ternyata hakim menemukan bahwa akta tersebut cacat formil dan menyebabkan akta tersebut tidak dapat digunakan sebagai bukti maka ia tidak terikat

¹⁶³ Martiman Prodjohamidjojo, *Ibid*.



terhadapnya tanpa menguji isi dari akta tersebut. Dalam hal ini hakim menurut Penulis diperbolehkan melakukan invalidasi-praktis untuk mengesampingkan alat bukti berupa akta otentik yang dianggap olehnya cacat tanpa membatalkannya. Ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 107 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang mana membolehkan hakim untuk menilai kekuatan alat bukti. Sehingga ia tidak serta merta terikat pada ketentuan hukum acara perdata yang menyatakan kesempurnaan alat bukti akta otentik.

Secara rasional, tidak semua pengakuan dapat diterima oleh hakim tata usaha negara. Berdasarkan penjabaran sebelumnya diketahui bahwa hanya pengakuan di muka hakim saja baik lisan maupun tertulis saja yang dapat diterima sebagai alat bukti yang sah. Hal ini karena pengakuan di luar sidang masih dapat dibantah kebenarannya oleh pihak yang mengaku, jika pengakuan tersebut berupa pengakuan lisan, dan diajukan dengan menggunakan saksi. Pun saksi tersebut akan hanya bernilai sebagai *Testimonium de auditu* atau *Hearsay Witness* yakni saksi yang hanya “dengar-dengar saja”. Jika pengakuan di luar sidang tersebut diberikan dengan tulisan seperti surat pernyataan misalnya, maka bukti tersebut akan bernilai sebagai bukti surat, bukan bukti pengakuan. Hal ini terkait dengan kebenaran materiil yang harus digali oleh hakim tata usaha Negara dalam sengketa tata usaha Negara, di mana dalam menguji validitas bukti pengakuan tersebut juga perlu diuji menggunakan alat bukti yang lain karena ia tidak serta merta mengikat bagi yang memberikan pengakuan.

Pengakuan yang bersyarat dapat diterima namun harus diterima beserta syaratnya baik berupa kualifikasi maupun berklausul. Alat bukti pengakuan tidak boleh berdiri sendiri melainkan harus didukung alat bukti yang lainnya dalam konteks kebenaran materiil karena pengakuan tidak selalu mencerminkan kebenaran. Semisal dalam perkara sengketa kepagawaian dengan objek Pemberhentian Tidak Dengan Hormat karena melanggar ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), Penggugat mengakui telah menjalani pidana yang berhubungan dengan jabatan namun dalam Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menjadi dasar Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) tersebut ternyata diketahui ia hanya melakukan pidana umum yang vonisnya kurang dari dua tahun penjara. Hal tersebut tentu memiliki implikasi yang berbeda, karena dalil yang digunakan haruslah terkait dengan apakah memang Penggugat dihukum pidana jabatan atau yang berhubungan dengan jabatannya, sehingga menurut ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN pembedanya tidak dibatasi. Sedangkan untuk tindak pidana biasa Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN membatasi yakni dihukum minimal dua tahun penjara atas tindak pidana biasa / pidana umum. Dalam hal demikian tentunya hakim tidak boleh percaya dengan pengakuan Penggugat dan tidak dapat



menggunakannya karena faktanya adalah Penggugat dihukum penjara kurang dari dua tahun atas pidana umum berdasarkan putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap sehingga tidak memenuhi kriteria Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN.

Berdasarkan hal-hal di atas maka hakim harus bijak menentukan dan memilah pengakuan mana saja yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa agar tidak terjebak pada formalitas pembuktian. Tujuan dari pembuktian dalam sengketa tata usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memperoleh kebenaran materiil, yakni kebenaran yang sebenar-benarnya, bukan hanya hal-hal yang disepakati para pihak semata. Hakim harus menggali lebih dalam untuk menemukan kebenaran yang sejati melalui kemampuan intelektual yang dimilikinya.

III. SIMPULAN

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa di bidang hukum publik, yang melibatkan unsur kekuasaan di dalamnya, serta kepentingan umum karena berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu sangat wajar jika hakim dalam hal ini harus mencari kebenaran yang materiil atau sejati dalam memutus perkara karena yang dilibatkan tidak hanya kepentingan individual saja tetapi juga pelaksanaan Pemerintahan Negara yang dapat melibatkan kepentingan umum (*algemeen belang*).

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Pasal 100 sampai Pasal 107. Selain itu ketentuan tentang alat bukti pun tersebar di bagian-bagian lain seperti misalnya mengenai alat bukti surat, keterangan saksi dan ahli juga ada pengaturannya di dalam Pasal 85 sampai Pasal 95. Salah satu alat bukti yang diatur dalam hukum acara peradilan tata usaha Negara adalah Pengakuan Para Pihak (*Bekentenis*).

Pembuktian dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dengan Sistem Pembuktian Bebas. Pembuktian bebas mengandung beberapa arti, yang di antaranya adalah berarti hakim bebas (*vrij*) dalam menentukan beban pembuktian kepada para pihak, bebas menilai alat bukti, dengan tujuan memberikan keleluasaan hakim untuk menemukan kebenaran materiil. Akan tetapi dalam proses pembuktian ini hakim tetap dibatasi oleh undang-undang yakni mengenai jenis-jenis alat bukti yang dapat digunakan dalam mengadili sengketa tata usaha Negara. Kebebasan ini sebagaimana diatur Pasal 107 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam setiap hukum acara peradilan yang mengadili sengketa berkenaan dengan hukum publik pastilah mengedepankan pembuktian untuk mencari kebenaran materiil bukan



hanya kebenaran formiil. Begitu pula dengan hukum acara peradilan tata usaha Negara, hakim wajib menggali kebenaran yang bersifat materiil. Dalam konteks Peradilan Tata Usaha Negara berarti kebenaran materiil adalah kebenaran yang sebenar-benarnya tentang apakah suatu Keputusan dan/atau Tindakan Faktual yang dikeluarkan atau dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah sah atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hal ini sebagaimana diatur pula dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan pengakuan, dan apa saja klasifikasinya. Pasal 105 UU PERATUN hanya menjelaskan Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim. Oleh karena itu haruslah diklasifikasikan sekiranya apa saja pengakuan yang dapat digunakan sebagai alat bukti oleh hakim.

Kekuatan bukti Pengakuan / *bekentenis* ini dalam hukum acara perdata menurut ketentuan Pasal 174 *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) atau Pasal 311 *Reglement op de Buitengewesten* (RBg) merupakan *volledig bewijs* atau bukti yang sempurna sehingga mengikat bagi yang pihak menyatakannya dan ia pun bersifat *dwingen bewijs* atau bukti yang memaksa sehingga pihak lawan tidak dapat mengajukan pembuktian sebaliknya. Akan tetapi sekali lagi perlu diingat terdapat perbedaan karakter anatara hukum acara perdata dan hukum acara peradilan tata usaha Negara yakni mengenai sistem pembuktian bebas (*vrij bewijsstelling*) yang dianut oleh hukum acara peradilan tata usaha Negara sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Begitu pula dalam menilai bukti Pengakuan, maka tidak serta merta suatu Pengakuan dapat dikatakan *volledig* (sempurna) atau *dwingen* (memaksa) di hadapan hakim tata usaha negara.

Berdasarkan doktrin pembuktian sebagaimana dikemukakan Martiman Prodjohamidjojo diketahui bahwa pengakuan merupakan pernyataan kehendak dari suatu pihak untuk mengakui dalil yang diajukan oleh pihak lawannya untuk memberikan suatu kepastian kepada hakim akan kebenaran suatu peristiwa¹⁶⁴. Setidaknya menurut Penulis ada beberapa klasifikasi yang digunakan dalam doktrin untuk membedakan jenis-jenis pengakuan sebagai alat bukti, yaitu: 1. Apakah ia diberikan secara tegas atau secara diam-diam; 2.

¹⁶⁴ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1997, hlm. 73.



Apakah ia diberikan di dalam persidangan atau di luar persidangan; 3. Apakah ia diberikan secara murni atau bersyarat.

Secara rasional, tidak semua pengakuan dapat diterima oleh hakim tata usaha negara. Berdasarkan penjabaran sebelumnya diketahui bahwa hanya pengakuan di muka hakim saja baik lisan maupun tertulis saja yang dapat diterima sebagai alat bukti yang sah. Pengakuan yang bersyarat dapat diterima namun harus diterima beserta syaratnya baik berupa kualifikasi maupun berklausul. Alat bukti pengakuan tidak boleh berdiri sendiri melainkan harus didukung alat bukti yang lainnya dalam konteks kebenaran materil karena pengakuan tidak selalu mencerminkan kebenaran.

Berdasarkan hal-hal di atas maka hakim harus bijak menentukan dan memilah pengakuan mana saja yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa agar tidak terjebak pada formalitas pembuktian. Tujuan dari pembuktian dalam sengketa tata usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memperoleh kebenaran materil, yakni kebenaran yang sebenar-benarnya, bukan hanya hal-hal yang disepakati para pihak semata. Hakim harus menggali lebih dalam untuk menemukan kebenaran yang sejati melalui kemampuan intelektual yang dimilikinya.

IV. DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

_____. *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.

_____. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.

_____. *Undang-Undang Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik*. UU No. 11 Tahun 2008, LN No. 58 Tahun 2008. TLN No. 4843.

_____. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5079.

_____. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.



Buku

- Bakhti, Teguh Satya *et.al.*, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Press, 2014.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- _____. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2006.
- Prodjohamidjojo, Martiman. *Hukum Pembuktian dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1997.

Artikel Jurnal

- Boyoh, Masyelina. *Independensi Hakim Dalam Memutus Perkara Pidana Berdasarkan Kebenaran Materiil*, Jurnal Lex Crimen, Vol. IV/No. 4/Juni/2015. hlm. 115-122.
- Muwahid. *Metode Penemuan Hukum (Rechtsvinding) Oleh Hakim Dalam Upaya Mewujudkan Hukum Yang Responsif*. Jurnal Al-Hukuma, Vol 7 No 1 (2017): Juni 2017. hlm. 224-248.
- Simanjuntak, Enrico. *Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, Januari 2019, hlm. 32-48.
- Van Ommeren, Frank J. *Governance and the Public-Private Law: Divide in the Netherlands*. The Cambridge Law Journal, hlm. 1-22.

LAIN-LAIN

- _____. *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*. SEMA RI No. 4 Tahun 2016.

