

**TINJAUAN HUKUM**  
**TENTANG PROSES PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA**  
**MENURUT UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**



Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat  
guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Jurusan  
Hukum Tata negara pada Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin  
Ujung Pandang

O L E H

**ERIAN TO L. PAUNDANAN**

No. Pokok : 8702019

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**UJUNG PANDANG**

**1992**

18-01-93
-
1(satu)lbt.
Hadialy
93 08 06 0679

TINJAUAN HUKUM  
TENTANG PROSES PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA  
MENURUT UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA



Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Ujung Pandang

Oleh

Nama : Erianto L Paundanan

Nomor Pokok : 8702019

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Ujung Pandang

1 9 9 2

PERSETUJUAN KONSULTAN

Diterngkan bahwa Skripsi dari :

Nama : Erianto L Paundanan

Nomor Pokok : 8702019

Jurusan : Hukum Tatanegara

Judul : Tinjauan Hukum Tentang Proses  
Pemeriksaan Sengketa Tata Usa  
ha Negara Menurut Undang-Un-  
dang Peradilan Tata Usaha Me-  
gara.

telah diperiksa, dikoreksi, dan disetujui.

Ujung Pandang , Agustus . 1992.

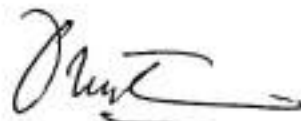
KONSULTAN I

KONSULTAN II



MAS BAKAR, SH. MH.

NIP. 130878523



M. GUNTUR ALFIE, SH.

NIP. 130936996

PERSETUJUAN UNTUK UJIAN SARJANA

Diterangkan bahwa Skripsi dari :

Nama : Erianto L Paundanan  
Nomor Pokok : 8702019  
Judul : Tinjauan Hukum Tentang Proses  
Pemeriksaan Sengketa Tata Usa  
ha Negara Menurut Undang-Un-  
dang Peradilan Tata Usaha Ne-  
gara.

Skripsi ini diterima oleh Pimpinan Fakultas Hukum Universi-  
tas Hasanuddin untuk diajukan dalam Ujian Skripsi / Ujian  
Sarjana.

Ujung Pandang, Agustus 1992.

Dekan Fakultas Hukum Universi-  
tas Hasanuddin.

u.b. Pembantu Dekan I



*Amier Sjarifudin*  
DR. AMIER SJARIFUDIN, SH.

NIP. 130345975



PENGESAHAN

Nama : Erianto L Paundanan  
Nomor Pokok : 8702019  
Judul : Tinjauan Hukum Tentang Proses Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi dengan susunan personalia sebagai berikut :

Ketua : EDIR JANUJI, SH. MS.

Sekretaris : KASMAN ABDULLAH, SH.

Penguji :

1. Willy Voll, SH.
2. St. Musyawarah Muse, SH. MS.
3. Kamrul Kasim, SH. MS.
4. Anshori Ilyas, SH.
- 5.
- 6.
- 7.

Ujung Pandang, September 1992

Panitia Ujian Sarjana

Ketua

Sekretaris



EDIR JANUJI, SH. MS.

KASMAN ABDULLAH, SH.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena hanya limpahan pertolongan dan rahmatNya lah sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Penulis pula sangat menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini, tidak lepas dari peran serta pihak lain yang berkenan memberikan motivasi ataupun sumbangsi pemikiran yang berkaitan dengan materi skripsi ini.

Sehubungan dengan hal itu maka pada kesempatan ini penulis pertama-tama menghaturkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada bapak :

a. MAS BAKAR, SH. MH. (KONSULTAN I).

b. M.GUNTUR ALFIE, SH. (KONSULTAN II).

Atas kesediaannya membimbing dan mengarahkan penulis sejak mulainya hingga selesainya penulisan skripsi ini.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan terima kasih kepada :

- Dekan serta Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin ;
- Ketua dan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
- Segenap Dosen dan Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Atas segala bimbingannya dan bantuannya kepada penulis sejak masuk Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sampai sekarang.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan terima kasih kepada Ketua Pengadilan serta segenap Pegawai Pengadilan Tata Usaha Negara Ujung Pandang, atas segala bantuannya kepada penulis dalam menyusun skripsi ini.

Ucapan yang sama penulis sampaikan kepada rekan-rekan yang berkenan memberikan bantuan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang terakhir saya sampaikan kepada kedua orang tuaku yang tercinta, serta seluruh keluarga, yang telah mengasuh dan membimbing penulis dengan tidak mengenal akhir.

Atas seluruh bantuan dan bimbingan-bimbingan tersebut penulis tidak dapat membalasnya, selain menyerahkan kepada Tuhan Yang Maha Pengasih semoga Dia lah yang membalasnya.

Akhirnya penulis tetap menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu saran dan kritik yang sifatnya membangun penulis sangat harapkan demi kesempurnaan skripsi ini.

Ujung Pandang, Juni 1992

Penulis.

## ABSTRAKSI

Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman tentram, serta tertib yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum. Serta menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat.

Untuk melaksanakan hal tersebut diatas maka mutlak dilaksanakan pembangunan nasional khususnya di bidang Hukum, yang hendak menciptakan suatu kondisi, sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan.

Khususnya dalam bidang Hukum Tata Usaha Negara, ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan atau sengketa Tata Usaha Negara antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga Masyarakat. Hal ini dapat menghambat jalannya pembangunan nasional.

Untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tersebut, maka diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam UU. NO. 5 TH. 1986. Dalam UU. NO. 5 TH. 1986 diatur antarlain tentang Hukum Acara, yang meliputi tahap proses pemeriksaan dipersidangan. Jika rumusan ketentuan ini ini dikaji lebih mendalam maka nampak belum cukup dan dapat menimbulkan kesulitan dalam penerapannya. Serta bagaimana perbandingan antara proses pemeriksaan menurut UU. NO. 5 TH. 1986, dengan pemeriksaan sengketa perdata.

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul .....	
Halaman Persetujuan Konsultan .....	
Halaman Persetujuan Ujian Skripsi .....	
Halaman Pengesahan .....	
Kata Pengantar .....	
Daftar Isi .....	
Abstraksi .....	
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Alasan Memilih Judul .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penulisan .....	6
1.4 Metode Penelitian dan Metode Kajian .....	7
1.5 Sistematika Penulisan .....	8
BAB II OBYEK GUGATAN SENGGKETA TATA USAHA NEGARA .....	10
2.1 Pangkal Sengketa .....	12
2.2 Gugatan dan Syarat Gugatan .....	32
BAB III PROSES PEMERIKSAAN DI PERSIDANGAN PADA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA .....	41
3.1 Rapat Permusyawaratan .....	41
3.2 Pemeriksaan Persiapan .....	47
3.3 Pemeriksaan Pokok Perkara dengan Acara Biasa ..	52
3.3.1 Pembacaan Gugatan .....	52
3.3.2 Perubahan dan Pencabutan Gugatan ...	56
3.3.3 Eksepsi ..	58

3.3.4	Intervensi Pihak Ketiga .....	60
3.3.5	Proses Pembuktian .....	62
3.3.6	Putusan .....	74
3.4	Pemeriksaan Dengan Acara Cepat .....	79
3.5	Perbandingan Beberapa Bagian Pada Pemerik- saan Perkara Berdasarkan Hukum Acara Tata Usaha Negara Dengan Hukum Acara Perdata .....	82
3.5.1	Sistim Beracara .....	82
3.5.1.1	Acara Biasa dan Acara Cepat .....	84
3.5.1.2	Berperkara Cuma-Cuma .....	93
3.5.2	Pemeriksaan Gugatan Sebelum Persi- dangan.....	95
3.5.3	Alat Bukti .....	97
3.5.4	Peranan Hakim .....	101
BAB IV	PENUTUP .....	110
4.1	Kesimpulan .....	110
4.2	Saran-saran .....	111

B A B I  
P E N D A H U L U A N



1.1. Alasan Memilih Judul.

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Masyarakat bangsa Indonesia dalam pembangunan adalah sebagai subyek dan sekaligus sebagai obyek pembangunan dengan tetap berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam GBHN ditegaskan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Tujuan pembangunan nasional dalam GBHN tersebut adalah untuk merealisasikan tujuan nasional yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.

Salah satu bagian dari tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan penegakan hukum yang landasan konstitu-



sionalnya adalah Pasal 24 UUD 45. Pasal 24 menyatakan bahwa;

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya di dalam penjelasannya mengatakan bahwa;

Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Berdasarkan Pasal 24 beserta penjelasannya, jelas bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh badan-badan yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, yang dibentuk berdasarkan undang-undang, dan semua badan-badan tersebut berpuncak pada Mahkamah Agung.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang dijiwai oleh Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Indonesia. Hal tersebut adalah mutlak demi terciptanya negara hukum yang dikehendaki oleh UUD 1945. Karena sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945, jelas bahwa negara hukum yang dimaksud adalah bukan sekedar sebagai negara hukum dalam arti formal saja atau penjaga malam, yang menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran dan menindak para pelanggar hukum. Namun negara hukum yang di-



maksud adalah negara hukum dalam arti luas, yakni negara hukum dalam arti materil. Dimana tidak hanya bertanggung jawab dalam memelihara ketertiban umum, tetapi juga bertanggungjawab atas penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Khusus dalam penyelenggaraan tugas negara dibidang kekuasaan kehakiman, diserahkan kepada badan-badan peradilan yang ditetapkan dengan undang-undang. Tugas pokok dari badan peradilan adalah menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Kekuasaan kehakiman diatur dalam UU.NO. 14 TH.1970.

Pasal 10 (1) UU.NO.14 TH.1970 tentang ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, menegaskan tentang badan-badan kehakiman sebagai berikut;

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan :

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

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut diatas, khususnya dibidang Peradilan Tata Usaha Negara, maka dibuatlah UU NO.5 TH.1986, tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tugas pokok badan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan kepadanya oleh pihak pencari keadilan.

Rancangan undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disetujui oleh DPR menjadi undang-undang pada tanggal 20 Desember 1986. Kemudian disahkan oleh Presiden dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal 29 Desember 1986, Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344. Dengan nama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

UU. NO.5 TH.1986 sejak diundangkannya telah merupakan hukum positif, namun baru dinyatakan berlaku efektif lima tahun kemudian sejak diundangkannya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sedang untuk pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan berdasarkan Keppres Nomor 52 Th.1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang. Dan untuk Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan UU. NO.10 TH.1991 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang.

Sebagai badan peradilan yang relatif masih muda, jelas dalam berbagai hal masih relatif baru. Baik dari segi aparaturnya maupun pelaksanaan berbagai ketentuan yang ada dalam peraturan ini. Demikian pula halnya dengan masyarakat pencari keadilan melalui badan ini, masih agak asing dalam mengikuti ketentuan dalam undang-undang ini.

Keseluruhan hal-hal tersebut di atas yang mendasari penulis untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam skripsi ini yang berkenaan dengan proses pemeriksaan di persidangan.

Disamping itu kami berusaha membandingkan beberapa bagian dalam proses pemeriksaan ini, dengan beberapa bagian

proses pemeriksaan menurut Hukum Acara Perdata.

Demikianlah beberapa hal yang mendasari penulis sehingga berusaha mengkaji tentang proses pemeriksaan pada Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan judul: "Tinjauan Hukum Tentang Proses Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

## 1.2. Rumusan Masalah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, meliputi hukum materil maupun hukum formilnya. Dalam undang-undang ini antara lain diatur tentang sengketa tata usaha negara beserta pembatasannya. Di samping itu diatur pula mengenai apa yang dimaksud Keputusan Tata Usaha Negara, serta badan Pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam hukum formilnya antara lain diatur tentang proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Mulai dari tata cara mengajukan gugatan, pemeriksaan gugatan sebelum pemeriksaan pokok perkara, dan pemeriksaan pokok perkara.

Proses pemeriksaan pokok perkara dalam hukum acara Tata Usaha Negara dibagi atas ; pemeriksaan pokok perkara dengan acara biasa dan acara cepat. Pemeriksaan perkara meliputi pembacaan gugatan oleh Hakim ketua sidang perubahan dan pencabutan gugatan oleh penggugat, eksepsi, serta intervensi pihak ketiga dalam proses yang sedang ber

jalan, dan proses pembuktian sampai dihasilkannya suatu putusan oleh Hakim.

Bagian-bagian tersebut diatas yang termasuk ruang lingkup kajian dalam skripsi ini, dengan sentral pembahasan :

1. Apakah ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986, khususnya tentang proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sudah cukup jelas dan tidak menimbulkan kesulitan dalam penerapannya.
2. Sejauh mana proses pemeriksaan menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sudah mencerminkan keadilan.
3. Bagaimana perbedaan proses pemeriksaan dalam sengketa Tata Usaha Negara dengan sengketa Perdata.

Maksud penulis membatasi masalah seperti ini adalah supaya dalam pembahasan materi skripsi ini mempunyai batas kajian, sehingga dalam pembahasan selanjutnya tidak keluar dari batasan tersebut.

### 1.3. Tujuan Penulisan.

1. Untuk menjelaskan dan mengidentifikasikan pengertian keputusan yang dapat menjadi pangkal sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan beberapa ketentuan dalam proses pemeriksaan yang dapat menimbulkan kesulitan dalam penerapannya, serta mencari jalan ke

luarnya.

3. Untuk mendapatkan perbandingan (perbedaan dan persamaan) pada beberapa bagian proses pemeriksaan, menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Hukum Acara Perdata.

Selain tujuan tersebut diatas, dari sudut akademis tulisan ini adalah sebagai syarat untuk memperoleh gelar Kesarjanaan pada Fakultas Hukum Jurusan Tatanegara.

#### 1.4. Metode Penelitian dan Metode Kajian.

Secara singkat penulis kemukakan bahwa penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian :

- a. Penelitian Kepustakaan (Library Research) yakni dengan cara mempelajari beberapa literatur ilmiah yang berhubungan dengan materi yang dibahas, serta mempelajari UU. NO.5 TH. 1986, dan Hukum Acara Perdata serta beberapa peraturan lainnya yang berkaitan erat dengan materi pembahasan.
- b. Penelitian lapangan (Field Research), yakni dilakukan secara langsung ke lapangan untuk mendapatkan informasi serta data, dan mengikuti persidangan pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### Metode Kajian.

Sebagai suatu karya ilmiah maka pembahasannya harus didukung oleh suatu metode kajian, maka dalam skripsi ini harus pula menggunakan metode kajian. Dalam skripsi ini, pe

penulis menggunakan metode kajian normatif, yakni suatu pembahasan yang tetap berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam perundang-undangan yang mendasarinya. Atau dengan kata lain mengkaji masalah berdasarkan bagaimana seharusnya menurut peraturan yang mendasarinya, yang dalam hal ini adalah UU. NO. 5 TH. 1986.

#### 1.5. Sistematika Penulisan.

Untuk memberikan gambaran secara singkat tentang materi yang akan dibahas dalam skripsi ini, maka penulis kemukakan terlebih dahulu sistematika pembahasan sebagai berikut:

#### BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan secara singkat tentang alasan yang mendasari penulis untuk mengangkat masalah ini, batasan-batasan masalah, tujuan penulisan, metode kajian dan metode penelitian yang dipergunakan dalam skripsi ini dan terakhir tentang sistematika penulisan skripsi ini.

#### BAB II. OBYEK GUGATAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA.

Dalam bab ini akan diuraikan tentang Pangkal Sengketa Tata Usaha Negara, yang meliputi pengertian-pengertian keputusan baik menurut beberapa ahli maupun berdasarkan UU.NO.5 TH.1986. Disamping itu akan diuraikan pula tentang gugatan serta syarat-syarat gugatan menurut UU. NO. 5 TH. 1986 .



### BAB III. PROSES PEMERIKSAAN DI PERSIDANGAN PADA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA.

Dalam bab ini akan diuraikan tentang proses pemeriksaan pada persidangan yang meliputi pemeriksaan sebelum pemeriksaan pokok perkara yang meliputi ; Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan, kemudian dibahas pemeriksaan pokok perkara yang meliputi; pembacaan gugatan, perubahan dan pencabutan gugatan, eksepsi, intervensi pihak ketiga, proses pembuktian, serta hingga dihasilkan suatu putusan. Juga akan diuraikan perbandingan beberapa bagian pemeriksaan menurut hukum acara peradilan tata usaha negara dengan hukum acara perdata, yang meliputi; proses pemeriksaan dengan acara biasa dan acara cepat, berperkara cuma-cuma, pemeriksaan gugatan sebelum persidangan, alat-alat bukti, serta peranan hakim.

### BAB VI. PENUTUP

Dalam bab yang terakhir ini memuat tentang kesimpulan berdasarkan dari pembahasan materi skripsi ini. Disamping itu dalam bab ini penulis kemukakan beberapa saran.



## B A B II

## OBYEK GUGATAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu bagian dari hukum publik. Kepentingan yang diatur dalam undang-undang ini adalah meliputi kepentingan umum atau kepentingan masyarakat dan kepentingan individu perorangan. Hal ini antarlain dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 dan 2 UU.No.5 Th. 1986, yang menegaskan bahwa; Tata Usaha Negara adalah Administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Disamping itu Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur pula tentang kepentingan orang perorangan atau badan hukum perdata. Hal ini dapat dilihat dari segi hak orang atau badan hukum perdata untuk mengajukan atau tidak mengajukan gugatan jika dia merasa kepentingannya dirugikan, atas dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugasnya adakemungkinan menimbulkan benturan kepentingan / perselisihan. Antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat, baik secara orang perorangan



maupun sebagai badan hukum. Benturan kepentingan itulah yang disebut Sengketa Tata Usaha Negara.

H. Rochmad Soemitro <sup>1)</sup> menerangkan bahwa ;  
wa ;

Pemerintah adalah penguasa yang mempunyai kedudukan yang lebih kuat terhadap rakyat yang dikuasainya, sehingga dengan mudah hak-hak rakyat dapat dilanggar, sehingga timbul perselisihan antara rakyat dengan pemerintah / penguasa melalui alat-alatnya.

Lebih lanjut H.Rochmad Soemitro <sup>2)</sup> menjelaskan bahwa ;

Penguasa mempunyai wewenang, dan sering dalam melakukan tugasnya pejabat melampaui batas wewenang (detournement de pouvoir) atau pejabat salah menerapkan undang-undang atau peraturan (abus de droit) yang menimbulkan sengketa. Sengketa ini harus diselesaikan sebaik-baiknya. Untuk maksud ini sangat diperlukan Peradilan Tata Usaha Negara, dan untuk itu dibentuklah badan-badan pengadilan yang melaksanakan Peradilan Tata Usaha Negara. Juga diperlukan peraturan-peraturan tentang cara berperkara di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara, jadi diperlukan hukum acaranya.

Namun apakah semua benturan kepentingan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat dapat dipandang sebagai sengketa tata usaha negara menurut UU.NO. 5 TH.1986. Menurut UU.NO. 5 TH.1986 tidak semua benturan kepentingan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara dapat dipandang sebagai sengketa Tata Usaha Negara yang dapat diselesaikan lewat Pengadilan Tata Usaha Negara.

Karena UU.NO. 5 TH.1986 sendiri memberikan pembatasan dan pengecualian. Pembatasan tersebut dapat dilihat

dalam ketentuan Pasal 2 serta pengecualian terdapat dalam ketentuan Pasal 49 UU.NO. 5 TH. 1986.

### 2.1. Pangkal Sengketa.

Pasal 1 angka 4 UU.NO.5 TH. 1986 menegaskan 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, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa ;

Yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi pangkal sengketa tata usaha negara menurut UU.NO. 5 TH.1986 adalah ; Keputusan Tata Usaha Negara, dalam teori Hukum Administrasi Negara pada umumnya disebut Ketetapan (beschikking ).

Di muka telah dikemukakan bahwa tidak semua keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena UU.NO.5 TH.1986 memberikan pembatasan-pembatasan dan pengecualian atas Keputusan Tata Usaha Negara. Namun sebelum diuraikan lebih lanjut tentang hal tersebut penulis akan menguraikan terlebih dahulu pengertian kete-

tapan dari beberapa orang ahli, dengan maksud untuk memberikan bahan perbandingan dengan ketetapan atau Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU.NO.5 TH.1986.

Pendapat para ahli tentang ketetapan, antara lain:

E. Utrecht <sup>3)</sup> mengatakan bahwa ;

Beschikking(ketetapan) adalah suatu keputusan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

Wewenang atau kekuasaan yang dimaksud adalah diperoleh dari undang-undang sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kekuasaan.

W.F.Prins. <sup>4)</sup> menjelaskan bahwa;

Beschikking sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.

Van der Pot. <sup>5)</sup> menjelaskan bahwa ;

Beschikking adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan, pernyataan-pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum.

Dari ketiga rumusan tersebut diatas tersebut diatas nampak bahwa suatu beschikking ketetapan adalah;

- a. Merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan kedua belah pihak;
- b. Sifat hukum publik diperoleh dari atau berdasarkan wewenang kekuasaan istimewa;
- c. Dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan

hukum.

Disamping itu keputusan atau penetapan dapat dibagi atas keputusan yang bersifat negatif dan bersifat positif. Menurut W.F, Prins.<sup>6</sup>) dilihat dari sudut akibat-akibat hukum yang ditimbulkannya, maka keputusan atau penetapan yang bersifat positif dapat dibagi dalam lima golongan yang meliputi :

- a. keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
- b. keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu;
- c. keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubar - nya badan hukum;
- d. keputusan yang membebaskan kewajiban baru kepada seorang atau beberapa orang(perintah);
- e. keputusan yang memberikan hak baru kepada seorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).

Keputusan yang bersifat negatif, meliputi tiap-tiap perubahan atas suatu permohonan untuk mengubah suatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk keputusan semacam ini antarelain dapat berupa suatu pernyataan tidak berwenang, suatu pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan.

Pembagian lain dapat dibagi atas keputusan yang sah dan keputusan yang tidak sah. Van der Pot<sup>7</sup>) menyebutkan empat syarat yang harus dipenuhi agar suatu keputusan ber-

laku sebagai keputusan yang sah, yakni;

- a. Keputusan harus dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang berwenang membuatnya;
- b. Harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan harus menurut prosedur pembuatannya;
- c. Keputusan tidak boleh memuat kekurangan-kekurangan yuridis;
- d. Isi dan tujuannya harus sesuai isi dan tujuan peraturan dasarnya.

W.F.Prins<sup>8)</sup> menjelaskan bahwa keputusan yang tidak sah dapat berupa :

- a. Keputusan yang batal karena hukum, yakni suatu keputusan setelah dibatalkan akibat yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada, dan kebatalannya berlaku surut;
- b. Keputusan yang batal mutlak, yakni pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang;
- c. Keputusan yang batal nisbi, yakni keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang tertentu;
- d. Keputusan yang dapat dibatalkan;
- e. Keputusan yang dapat dibatalkan mutlak;
- f. Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi.

Dari berbagai pengertian keputusan serta pembagian keputusan tersebut diatas, jelas bahwa keputusan



Tata Usaha Negara yang diatur dalam UU.NO.5 TH.1986, adalah lebih sempit, dan hanya merupakan bagian dari keputusan dalam arti luas. Sebab Pasal 1 angka.3 UU.NO.5. TH.1986 merumuskan tentang batasan Keputusan Tata Usaha Negara yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Demikian pula tentang apa yang dikemukakan dalam sambutan Pemerintah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa:

Pemerintah sebagai salah satu organisasi negara yang diberi tugas menyelenggarakan kehidupan masyarakat diberiwewenang untuk melakukan perbuatan Tata Usaha Negara, yang dapat dibedakan atas:

- a. mengeluarkan keputusan(beschikking)
- b. mengeluarkan peraturan(regeling)
- c. melakukan perbuatan materil(materiele daad)

Dari ketiga macam perbuatan pemerintah tersebut di atas, yang menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara hanya terbatas pada perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan Keputusan. Dalam hal keputusan tersebut merugikan kepentingan orang atau badan hukum perdata.

Dalam hal perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan, hanya dimungkinkan dinilai oleh Mahkamah Agung (UU. NO.14 TH. 1970 , UU.NO.14 TH.1985). Sedangkan dalam hal perbuatan materil yang dilakukan oleh pemerintah di - pandang merugikan pihak lain, termasuk wewenang Peradilan Umum (Pasal 1365 B.W).

Pengertian keputusan menurut Pasal 1 angka 3 UU.NO. 5 TH. 1986 adalah ;

Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari pengertian tersebut di atas nampak bahwa keputusan Tata Usaha Negara mengandung unsur-unsur sebagai berikut;

- Bentuk penetapan itu harus tertulis;
- Penetapan itu dikeluahkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara;
- Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Bersifat konkrit, individual, dan final;
- Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur tertulis suatu penetapan menurut penjelasan UU.NO. 5 TH. 1986, bukan dimaksudkan untuk bentuk formalnya, melainkan cukup tertulis. Atau dengan kata lain yang diharuskan

tertulis adalah isinya dan bukan bentukformalnya dari keputusan tersebut. Sehingga suatu nota dapat memenuhi syarat tertulis yang dapat digugat apabila sudah jelas :

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya,
- b. Maksud serta mengenaihal apa isi tulisan itu,
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Sejalan tentang persyaratan tertulis tersebut diatas Prof. Dr. H.Rochmad Soemitro,SH.<sup>9)</sup> menjelaskan bahwa ; Persyaratan tertulis ini diharuskan untuk memudahkan pembuktiannya.

Persyaratan tertulis tersebut diatas ada pengecualiannya. Pengecualian tersebut terdapat dalam Pasal 3 ayat 1 UU.NO.5 TH. 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

Apabila Bada atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersbut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Hal ini adalah bertolak dari prinsip bahwa setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang dia terima. Apabila hal yang dimohonkan kepadanya, menurut peraturan dasarnya menjadi tugas dan kewajibannya.

Unsur kedua dari keputusan tata usaha negara adalah harus dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam unsur ini yang menjadi masalah adalah mengenai apa dan siapa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata



Usaha Negara. Hal ini dijawab oleh Pasal 1 angka 2 UU.NO 5 TH. 1986 yang menegaskan bahwa ; Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi dapat disimpulkan bahwa ukurannya dapat ditentukan oleh fungsi yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut pada saat tindakan hukum tersebut dilakukan. Atau dengan kata lain bahwa, apabila yang diperbuat itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku dan merupakan suatu pelaksanaan urusan pemerintahan, maka apa saja dan siapa saja yang melaksanakan fungsi demikian pada saat itu dapat dianggap sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Jadi ukuran untuk dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah fungsi yang dilaksanakannya berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah segala macam urusan mengenai masyarakat, bangsa dan negara, yang bukan merupakan tugas legislatif dan yudikatif.

Jadi berdasarkan pasal 1 ayat 2 UU. NO.5 TH. 1986 bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka dia dapat dianggap berkedudukan sebagai badan atau pejabat tata usaha negara.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka B.U.M.N dapat disamakan dengan badan atau pejabat tata usaha negara.

Unsur ketiga dari pada keputusan Tata Usaha Negara adalah berisi tindakan hukum dalam bidang tata usaha negara. Tindakan hukum tata usaha negara adalah suatu keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum tata usaha negara atau menimbulkan suatu hubungan hukum tata usaha negara.

Mengenai unsur ke empat dari suatu keputusan tata usaha negara, adalah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tentang hal ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 1 ayat 2 UU. NO. 5 TH. 1986.

Yang dimaksud peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di pusat maupun di tingkat daerah. Serta semua keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang mengikat secara umum.

Rumusan tentang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam Pasal 1 ayat 2 UU. NO. 5 TH. 1986, tersebut diatas mengandung makna bahwa:

- Setiap urusan pemerintahan oleh badan atau pejabat tata usaha negara itu harus ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena ha-

nya peraturan perundang-undangan yang berlaku itu sajalah yang memberikan dasar legalitas urusan pemerintahan yang dilaksanakan;

- Wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk dapat melaksanakan urusan pemerintahan itu hanya berdasar atau bersumber atau diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Kedua makna tersebut pada dasarnya merupakan perwujudan dari berlakunya cita-cita negara hukum dalam negara kita.

Unsur kelima dari Keputusan Tata Usaha Negara adalah harus bersifat konkrit, individual, dan final. Mengenai hal ini dijelaskan dalam penjelasan UU.NO. 5 TH. 1986 khususnya Pasal 1 ayat 3.

atau hal  
Konkrit artinya obyek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi terwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Individual mengandung arti bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum tetapi tertentu baik alamat, maupun hal yang dituju. Final artinya keputusan tersebut telah bersifat defenitif, sehingga oleh karenanya telah mempunyai akibat hukum.

Unsur terakhir dari Keputusan Tata Usaha Negara adalah harus menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Maksudnya bahwa keputusan tersebut menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada.

semua unsur-unsur tersebut di atas harus dipenuhi oleh suatu keputusan tata usaha negara. Jadi jika salah satu atau lebih unsur tersebut tidak dipenuhi maka keputusan itu tidak dapat dipersengketakan di pengadilan tata usaha negara.

Di muka penulis telah kemukakan bahwa tidak semua keputusan Tata Usaha Negara yang ada dalam UU. No. 5 Tahun 1986 dapat dipersengketakan di pengadilan tata usaha negara..Karena dalam undang-undang ini terdapat pembatasan-pembatasan dan pengecualian.

Pembatasan tersebut menurut hemat penulis adalah hanya merupakan penegasan ulang dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara. Pembatasan tersebut terdapat dalam Pasal 2 UU. No. 5 TH. 1986, yang menegaskan bahwa; tidak termasuk dalam 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 K.U.H. Pidana atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.

- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
- g. Keputusan panitia pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Disamping ketentuan tersebut di atas juga terdapat pengecualian tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat lewat Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengecualian tersebut dalam Pasal 49 UU. No. 5 TH. 1986, yang menegaskan bahwa: Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutuskan 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.

Dari keseluruhan pembatasan serta pengecualian tersebut di atas, Mas Bakar<sup>10)</sup> menjelaskan bahwa keputusan tata usaha negara yang dapat menjadi pangkal



sengketa tata usaha negara dapat dirumuskan sebagai berikut:  
Pasal 1(3)-2+3-49(UU.NO.5 TH.1986)-UU.NO.21 TH.1960.

Berdasarkan rumusan tersebut di atas, sangat jelas bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi pangkal sengketa Tata Usaha Negara adalah lebih sempit dari pada pengertian keputusan dalam arti luas, karena terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara dalam bidang Tata Usaha Negara.

Sekarang yang menjadi masalah adalah ketentuan dalam Pasal 2 huruf a, f, g, UU.NO.5 TH.1986. Ketentuan tersebut oleh Mas Bakar<sup>11)</sup> menjelaskan bahwa;

Meskipun UU Peradilan Tata Usaha Negara telah dilengkapi dengan penjelasan baik yang bersifat umum maupun penjelasan pasal-pasal nya, namun jika dikaji secara lebih kritis, masih ditemukan beberapa pasal yang menimbulkan masalah karena dapat memancing perbedaan penafsiran.

Bertolak dari hal tersebut diatas, maka penulis mencoba mengkaji ketentuan-ketentuan tersebut dengan cara membandingkan pendapat beberapa kalangan para sarjana dibidang hukum. Khususnya yang berkecimpung dibidang Hukum Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 2 huruf a berbunyi :

"Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini :

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum Perdata.

Selanjutnya penjelasan Pasal 2 huruf a tersebut di atas menjelaskan bahwa:



"Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, umpamanya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata".

Dari ketentuan pasal ini, oleh Paulus Effendy Lotulung<sup>12)</sup> menjelaskan bahwa:

"Suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, pada dasarnya didalamnya terdapat unsur tindakan hukum publik, akan tetapi sifatnya sudah melebur sebagai perbuatan hukum perdata, karena unsur perdatanya sudah lebih dominan".

Selanjutnya beliau memberikan contoh sebagai berikut

"Keputusan Tata Usaha Negara dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang memberikan izin kepada seorang dosen untuk membeli rumah dinas pada Dinas PU yang bersangkutan".

Pendapat lain dari penafsiran Pasal 2 huruf a tersebut di atas adalah yang dikemukakan oleh Soedarsono<sup>13)</sup>

(Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Ujung Pandang) menjelaskan bahwa :

Dalam menafsirkan ketentuan Pasal 2 huruf a UU. NO 5 TH 1986 kita harus konsekwen dengan ketentuan dalam Pasal 2 huruf a serta penjelasannya. Kita tidak boleh terpengaruh oleh hukum Belanda (yang menganut teori melebur) dan hukum Prancis, sehingga teori melebur tidak boleh dipakai menafsirkan ketentuan Pasal 2 huruf a tersebut.

Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa contoh yang dikemukakan oleh DR. Paulus Effendy Lotulung, di atas terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam pengertian Pasal 1 angka 3 UU. NO. 5 TH 1986. Sedangkan perbuatan dosen untuk membeli rumah termasuk perbuatan hukum perdata.

Lebih lanjut hakim Soedarsono<sup>14)</sup> menjelaskan bahwa jika sekiranya Keputusan Menteri itu yang tertuju kepada Dosen, oleh dosen dipandang merugikan dirinya maka dia menggugat kemana kalau bukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Atas contoh yang dikemukakan oleh Paulus Effendy Lotulung, oleh Mas Bakar<sup>15)</sup> menjelaskan bahwa:

Kelihatannya contoh diatas jika dibandingkan dengan contoh Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata yang disebut dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a, nampaknya ada perbedaan dari segi sifatnya. Jika TUN dalam penjelasan Pasal 2 huruf a sifatnya langsung, artinya kehendak pembuatnya untuk melakukan jual beli dengan seseorang dipernyatakan langsung dalam KTUN yang dikeluarkannya. Sedangkan contoh KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata yang dikemukakan oleh DR. Paulus Effendi Lotulung, SH tersebut, tidak bersifat langsung, artinya kehendak pembuatnya adalah memberikan izin kepada orang lain untuk melakukan suatu perbuatan membeli rumah dinas. Atas dasar izin yang diperolehnya tersebut, yang bersangkutan barulah dapat melakukan tindakan jual beli atas suatu objek tertentu.

Dari keseluruhan pendapat tersebut di atas penulis sependapat dengan pendapat yang terakhir. Dimana didalamnya terdapat uraian tentang sifat Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam pengertian Pasal 1 angka 3 dan sifat Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam pengertian Pasal 2 huruf a UU. NO. 5 TH. 1986, yakni apakah kehendak pembuatnya langsung dipernyatakan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka termasuk dalam pengertian Pasal 2 huruf a. Sebaliknya jika tidak langsung dipernyatakan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut maka tidak termasuk dalam pengertian Pasal 2 huruf a.



Pasal 2 huruf f UU. NO. 5 TH 1986 berbunyi :

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini :  
f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Penjelasan pasal ini berbunyi "cukup jelas"

Dari ketentuan tersebut di atas oleh Mas Bakar,<sup>16)</sup>

menjelaskan bahwa :

Yang menjadi masalah dalam pasal ini, serta memerlukan kesamaan penafsiran adalah bagi mereka yang status hukumnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (pusat) tetapi diperbantukan pada instansi/lingkungan ABRI. Apakah ketentuan Pasal 2 huruf f juga berlaku bagi mereka sehingga KTUN yang menimbulkan kerugian bagi mereka tidak dapat diajukan ke depan Pengadilan (Tinggi) Tata Usaha Negara. Ataukah sebaliknya, bahwa bagi mereka yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pusat) yang diperbantukan pada instansi ABRI, administrasi kepegawaiannya tidak termasuk dalam pengertian tata usaha ABRI, sehingga baginya tidak berlaku Pasal 2 huruf f, dan dengan demikian mereka dapat memanfaatkan jasa Pengadilan (Tinggi) Tata Usaha Negara, jikalau ada KTUN yang merugikan bagi kepentingan dirinya.

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 2 huruf f UU NO.

5 TH 1986, oleh Soedarsono,<sup>17)</sup> menjelaskan bahwa :

Karena Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan pada instansi ABRI adalah diangkat bukan sebagai ABRI serta diangkat berdasarkan UU Kepegawaian sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka jelas ketentuan Pasal 2 huruf f tidak berlaku bagi mereka.

Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa kriterianya adalah siapa yang mengangkat, apakah pejabat militer atau bukan, serta apakah berdasarkan peraturan militer atau bukan.

Amrullah Salim<sup>18)</sup> menafsirkan ketentuan Pasal

2 huruf f sebagai berikut :

Sengketa Tata Usaha Negara dilingkungan ABRI yang menyangkut seorang Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan pada instansi ABRI tersebut, tidak tunduk pada ketentuan Pasal 2 huruf f, sehingga sengketa tersebut tetap masuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 3. Dengan demikian maka yang bersangkutan dapat mengajukan sengketanya kepada Pengadilan (Tinggi) Tata Usaha Negara sesuai dengan syarat dan prosedur yang diatur dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara. Alasan yang mendasari pendapatnya tersebut, bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil yang dibantukan/bekerja dilingkungan ABRI tetap tunduk pada ketentuan pokok kepegawaian-beserta peraturan pelaksanaannya.

Lebih lanjut Mas Bakar, SH.MH<sup>19</sup>) menjelaskan bahwa:

Bahwa sejak awal lahirnya UU Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya mengenai Ketentuan Pasal 2 huruf f penulis tetap menafsirkan bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan dalam lingkungan pekerjaan ABRI, tetap tunduk pada ketentuan Kepegawaian, sehingga tidak terkena Pasal 2 huruf f.

Beliau memberikan alasan (disamping alasan Amrullah Salim bahwa :

1. Ketentuan tentang disiplin Pegawai Negeri sebagaimana diatur dalam PP NO. 30 TH 1980, berlaku umum bagi semua pegawai negeri sipil, termasuk pegawai negeri sipil yang diperbantukan pada instansi dilingkungan ABRI. Hal mana berarti seorang pegawai negeri sipil dilingkungan instansi ABRI jika terkena hukuman disiplin berdasarkan PP NO.30 TH 1980, maka yang bersangkutan tetap mempunyai hak-hak untuk melakukan perlawanan terhadap hukuman yang dijatuhkan kepadanya sebagaimana hak pegawai negeri sipil lainnya. Perlawanan tersebut dapat berupa keberatan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menjatuhkan hukuman atau melalui banding administratif sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian maka sengketa kepegawaian yang timbul/menyangkut pegawai negeri sipil yang bekerja dilingkungan instansi ABRI tetap dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara sesuai prosedur peraturan perundang-undangan berlaku.

2. Kenyataan hukum menunjukkan bahwa pada dasarnya pegawai negeri sipil yang bekerja dilingkungan instansi ABRI tidak mempunyai perbedaan secara prinsipil dengan pegawai negeri sipil yang bekerja dilingkungan Lembaga-lembaga Tinggi Negara (DPR, DPA, BPK) maupun dilembaga Tertinggi - Negara (MPR), jika terkena sengketa kepegawaian dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa dalam menentukan kriteria terhadap keputusan yang dikeluarkan dalam lingkungan instansi ABRI, apakah termasuk keputusan menurut Pasal 2 huruf f atau tidak, kriterianya terletak pada siapa yang dikenai keputusan tersebut. Jika keputusan yang dikeluarkan dalam lingkungan instansi ABRI, tertuju kepada seorang yang berstatus sebagai seorang ABRI maka keputusan tersebut digolongkan dalam Pasal 2 huruf f yaitu Keputusan Tata Usaha ABRI dan tidak masuk dalam kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi jika keputusan yang dikeluarkan dalam lingkungan instansi ABRI tertuju kepada Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan pada instansi ABRI tersebut, maka tidak termasuk dalam keputusan menurut Pasal 2 huruf f, dan jika menimbulkan sengketa dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Lebih lanjut Mas Bakar,<sup>20)</sup> menguraikan bah-

wa :

Pasal 2 huruf f dapat juga diuji dari sudut Undang Undang NO.8 TH 1974. Pasal 2 ayat (1) UU Kepegawaian membedakan secara tegas antara Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Negeri Anggota Angkatan Bersenjata. Ayat (2) pasal ini menegaskan pula bahwa pembinaan bagi anggota ABRI diatur dengan peraturan - perundang-undangan tersendiri. Dalam UU ini tidak

memisahkan antara pegawai yang bekerja dilingkungan instansi sipil dengan yang bekerja dilingkungan instansi ABRI. Makna yang dapat ditangkap dari hal tersebut, bahwa bagi pegawai negeri sipil dimanapun dan dalam lingkungan instansi apapun ia dipekerjakan atau diperbantukan tetap tunduk dan berlaku baginya UU Kepegawaian beserta peraturan pelaksanaannya. Hal ini membawa konsekuensi pula bahwa dalam instansi manapun ia bekerja atau diperbantukan, jika terhadapnya tersangkut dalam sengketa menyangkut keberadaannya sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka penyelesaiannya tunduk pada ketentuan/peraturan perundang-undangan dibidang kepegawaian berarti pula bahwa sengketanya dapat menggunakan jasa Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaiannya sesuai syarat dan prosedur yang berlaku.

Pasal 2 huruf g, UU NO. 5 TH 1986 berbunyi :

"Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:

g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum."

Penjelasan pasal ini berbunyi :

"Cukup jelas".

Yang menjadi masalah dari ketentuan tersebut diatas ialah bahwa apakah semua Keputusan Panitia Pemilihan Umum termasuk dalam Pasal 2 huruf g. Oleh Mas Bakar, 21) menjelaskan bahwa :

Pelaksanaan Pemilihan Umum merupakan salah satu tugas pemerintah yang sangat penting dalam rangka menegakkan demokrasi berdasarkan UU Pemilihan Umum. Siapapun yang diserahi tugas pelaksanaan pemilihan umum berarti atas dasar UU Pemilihan Umum melaksanakan urusan pemerintah dan dengan demikian ia berkedudukan sebagai Badan Tata Usaha Negara. Keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh Panitia Pemilihan Umum, yang tertuju secara individual dan final kepada perorangan, secara formil materil adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi syarat menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa:



Jika kita melihat bahwa Pelaksanaan Pemilihan Umum hanya sekali dalam lima tahun, serta berlangsungnya juga tidak lama (mulai dari proses pendaftaran pemilihan sampai pada perhitungan suara dan pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Perwakilan Rakyat), maka seharusnya bukan hanya hasil Pemilihan Umum yang harus dikecualikan, akan tetapi semua keputusan Panitia Pemilihan Umum.

Alasan beliau :

Bahwa apapun keputusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan yang memeriksa dan memutus serta menyelesaikan sengketa yang timbul dari Keputusan Panitia Pemilu tersebut, "tidak memungkinkan" dibatalkannya hasil pemilihan umum tersebut atau diadakan Pemilihan Umum ulang.

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas oleh Soedarsono,<sup>22)</sup> menjelaskan bahwa :

Yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah hasil pemilihan umum yakni, jumlah perolehan suara masing-masing organisasi peserta Pemilu. Hal inilah yang tidak termasuk konpotensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Kemudian menurut Indroharto,<sup>23)</sup> memberikan komentar tentang ketentuan Pasal 2 huruf g, UU NO.5 TH 1986 bahwa :

Dapat diperkirakan bahwa akibat negatifnya akan sangat luas kalau Keputusan Panitia Pemilihan baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum itu dimungkinkan diganggu gugat dimuka Pengadilan TUN ini. Karena itu alasan pengecualian tersebut sebenarnya berada diluar bidang hukum. Namun demikian pengecualian tersebut tidak berarti menutup kemungkinan ditempuhnya prosedur perdata dalam rangka tuntutan ganti rugi terhadap Panitia.

Atas keseluruhan pendapat tersebut di atas penulis mengikuti pendapat Mas Bakar : Serta mengikuti jalan keluar yang diberikan oleh Mas Bakar,<sup>24)</sup> bahwa ;

Untuk melindungi kepentingan warga masyarakat (pemilih) untuk menyelesaikan masalah yang timbul sehubungan dengan keputusan panitia pemilu, adalah perlu nya dibentuk suatu Badan Khusus yang diberi wewenang untuk itu. Badan Khusus inilah yang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan kasus-kasus tersebut secara cepat dan sederhana, dalam tingkat pertama dan terakhir serta mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

## 2.2. Gugatan dan Syarat Gugatan

Di muka telah dikemukakan bahwa salah satu tugas dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara. Tetapi keputusan itu kadang kala orang yang ditunjukan merasa kepentingannya dirugikan. Jika terjadi hal yang demikian maka terjadilah benturan kepentingan antara kepentingan yang dilaksanakan oleh Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan tersebut, dengan kepentingan orang atau badan hukum perdata.

Jika terjadi benturan kepentingan seperti tersebut di atas, maka orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan mempunyai hak untuk menggugat. Jabatan yang diwakili oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dasar dari pada orang atau Badan Hukum Perdata tersebut di atas untuk menuntut haknya adalah Pasal 53 ayat 1 UU NO.5 TH 1986 yang berbunyi :

Seorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pe-



ngadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Dari ketentuan tersebut di atas terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain bahwa pada prinsipnya yang dapat mengajukan gugatan dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara adalah orang atau badan hukum perdata dan yang menjadi tergugat adalah Jabatan yang diwakili oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini membawa akibat bahwa dalam sengketa tata usaha negara tidak diperbolehkan adanya rekovensensi dari tergugat.

Disamping itu gugatan diharuskan dalam bentuk tertulis, karena gugatan itu akan menjadi pengangan bagi pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Bagi mereka yang tidak pandai membaca dan menulis dapat meminta bantuan kepada panitra pengadilan untuk merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis.

Tuntutan pokok gugatan dalam sengketa Tata Usaha - Negara adalah; tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Disamping tuntutan pokok, undang-undang membolehkan adanya tuntutan tambahan yang berupa ganti rugi dan khusus sengketa kepegawaian dapat disertai tuntutan rehabilitasi.

Gugatan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Peja-

bat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk men dapatkan putusan (Pasal 1 ayat (5) UU NO. 5 TH 1986).

Indroharto, 25) memberikan penjelasan tentang gugatan sengketa Tata Usaha Negara, bahwa :

"Surat gugatan Tata Usaha Negara itu merupakan surat permohonan dari orang atau badan hukum perdata yang berhak menggugat yang tidak menyetujui terhadap suatu putusan Tata Usaha Negara yang dirasakan sebagai merugikan dirinya dan karena itu ia menggugat Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dimuka Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memperoleh suatu putusan yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakannya itu batal atau tidak sah.

Berdasarkan pengertian serta penjelasan gugatan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa gugatan tentang sengketa tata usaha negara tuntutan pokoknya hanya satu, yakni memohon kepada Pengadilan supaya keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah. tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi hanya merupakan tuntutan tambahan.

Penggugat dalam menyusun gugatannya harus mendasarkan gugatannya atas alasan-alasan yang telah ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) UU NO.5 TH 1986, yang berbunyi :

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan se bagaimana dimaksud dalam ayat 1 adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagai dimaksud dalam ayat 1 telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 setelah mem-

pertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Hanya alasan-alasan tersebut diatas yang dapat menjadi dasar suatu gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara.

Tetapi oleh mas Bakar <sup>26)</sup> menjelaskan bahwa : jika dikaitkan dengan Pasal 62 ayat (1) huruf c yang berbunyi "gugatan tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak", maka nampak bahwa selain alasan-alasan tersebut dalam Pasal 53 ayat (2) masih dimungkinkan adanya alasan lain sepanjang alasan tersebut layak.

Atas hal tersebut diatas penulis berpendapat bahwa; karena undang-undang adalah merupakan satu kesatuan, maka yang dimaksud layak dalam Pasal 62 ayat (1) huruf c adalah sama dengan ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) UU.NO.5 TH. 1986.

Syarat-syarat gugatan Sengketa Tata Usaha Negara, ditentukan dalam Pasal 56 UU. NO. 5. TH. 1986 yang menentukan bahwa gugatan harus memuat ;

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

Dan apabila gugatan dibuat dan ditanda tangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat

kuasa yang sah. Juga gugatan sedapat mungkin disertai keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat (Pasal 56 ayat (2), (3) UU.NO.5 TH.1986).

Yang terakhir ini bukan merupakan suatu syarat mutlak yang harus dipenuhi suatu gugatan. Karena mungkin gugatan didasarkan pada Pasal 3 ayat (1), dimana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara. Tetapi jika demikian maka dalam gugatan harus disertai dengan surat permohonan yang diajukan.

Jika penggugat tidak dapat memperoleh keputusan yang dipersengketakan, hakim dalam Rapat Permusyawaratan ataupun dalam Pemeriksaan Persiapan, dapat meminta kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk mengirimkan kepada Pengadilan keputusan tersebut.

Tidak terpenuhinya salah satu syarat dari pada suatu gugatan tidak mutlak berakibat tidak diterimanya gugatan yang bersangkutan. Karena perbaikan atas kekurangan surat gugatan masih dapat dilakukan atas nasihat dari hakim yang memeriksa gugatan yang bersangkutan dalam pemeriksaan persiapan. Jangka waktu untuk memperbaiki/melengkapi gugatan dalam pemeriksaan persiapan adalah 30 hari.

Apabila penggugat tidak melengkapi/memperbaiki gugatannya dalam tempo 30 hari, maka hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima (Pasal 63 ayat(2) UU.NO.5 TH.1986).

Masalah lain yang perlu dikaji adalah tentang siapa

tentang siapa yang sebenarnya yang dimaksud tergugat dalam UU.NO.5 TH.1986.

Pasal 1 angka 6, berbunyi:

"Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata"

Pasal 56 ayat (1) huruf b, berbunyi;

"Gugatan harus memuat:

a.....

b. nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat.

Pasal 73 ayat (1), berbunyi;

"Dalam hal terdapat lebih dari seorang tergugat dan seorang atau lebih di antara mereka atau kuasanya tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, pemeriksaan itu dapat ditunda sampai hari sidang yang ditentukan Hakim Ketua Sidang"

Dari ketiga ketentuan tersebut diatas nampak bahwa penyebutan tentang tergugat adalah berbeda. Dan oleh Mas Bakar <sup>27)</sup> menjelaskan bahwa ;

Ketiga pasal tersebut diatas menggunakan penyebutan yang berbeda terhadap siapakah yang harus digugat dalam suatu sengketa Tata Usaha Negara yang konkrit di depan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu;

1. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berarti pemangku jabatan sebagai wakil jabatan dalam melaksanakan tugas dan wewenang jabatan.
2. Nama jabatan yang berarti jabatan itu sendiri sebagai tergugat, dan diwakili ( tanpa surat kuasa ) oleh pemangku jabatan itu.
3. Seorang tergugat, memberi konotasi bahwa tergugatnya adalah pemangku jabatan.

Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa;

Jika konsep pembedaan jabatan dan pejabat diatas dikaitkan dengan tindakan jabatan melalui perwa-



kilannya mengeluarkan keputusan yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata, maka tanggung jawab berada pada jabatan sehingga jabatanlah seharusnya yang digugat dan bukan pejabatnya.

Sejalan dengan pendapat tersebut diatas Soedarsono,<sup>28)</sup> berpendapat bahwa dalam praktek tergugat adalah Jabatan, bukan pemangku jabatan.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa walaupun dalam beberapa ketentuan dalam UU.NO.5 TH.1986, menyebutkan tergugat dalam kalimat yang berbeda namun pada dasarnya tergugat adalah Jabatan.



## Daftar Kutipan Bab II

1. Prof.Dr.H.Rochmad Soemiro,SH.1987, Peradilan Tata Usaha Negara, PT Eresco, hal 3-4.
2. Ibid, hal 4.
3. Mr.Drs.E.Utrecht,SH. lihat SF. Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, hal. 39.
4. W.F.Prins. lihat SF.Marbun, ibid, halaman 40.
5. Van der Pot, lihat SF.Marbun, ibid, halaman 40.
6. W.F.Prins,1983. Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, halaman 60.
7. Van der Pot , lihat E.Utrecht, 1960, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, halaman 85-96.
8. W.F.Prins, lihat SF.Marbun, op cit, halaman 42.
9. Prof. Dr. H.Rochmad Soemiro,SH. op cit. halaman 7.
10. Mas Bakar,SH.MH. Catatan kuliah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, 1990.
11. Mas Bakar ,SH.MH. Mengkaji Berbagai Problematika Hukum Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (makala) 1992, hal. 21.
12. Dr. Paulus Effendy Lotulung,SH. lihat Mas Bakar,SH.MH. ibid, hal 22.
13. Soedarsono,SH. wawancara.
14. Ibid.
15. Mas Bakar,SH.MH. op cit, hal.23.
16. Ibid.
17. Soedarsono, wawancara.

17. Amrullah Salim,SH. lihat, Mas Bakar,SH.MH. op cit,hal.26.
18. Mas Bakar,SH.MH. op cit, hal 26.
19. Ibid.
20. Ibid. halaman , 28.
21. Ibid. halaman 29-30.
22. Soedarsono,SH. wawancara.
23. Indroharto,SH, 1991, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka sinar Harapan hal. 140.
24. Mas Bakar,SH.MH. op cit, halaman 31.
25. Indroharto,SH. op cit, halaman 208.
26. Mas Bakar,SH.MH. Catatan kuliah Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, 1990.
27. Mas Bakar,SH.MH. op cit, halaman 6-7.
28. Soedarsono,SH. wawancara.



### BAB III

## PROSES PEMERIKSAAN DI PERSIDANGAN PADA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

### 3.1. Rapat Permusyawaratan

Proses pemeriksaan pada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal tertentu berbeda dengan pemeriksaan perkara perdata pada Pengadilan Negeri. Pada Pengadilan Tata Usaha Negara sebelum pemeriksaan pokok perkara terlebih dahulu di proses dalam Rapat Permusyawaratan dan pemeriksaan Persiapan, terkecuali gugatan yang dilakukan dengan acara cepat.

Berkas gugatan sebelum masuk dalam proses Rapat Permusyawaratan terlebih dahulu harus diteliti oleh staf kepanitraan, untuk melihat kelengkapan administratifnya. Gugatan yang memenuhi kelengkapan administratif dibuatkan laporan untuk disampaikan kepada Ketua Pengadilan, untuk di nilai dalam Rapat permusyawaratan. Acara Rapat permusyawaratan dipimpin oleh Ketua Pengadilan yang dihadiri oleh penggugat dan tergugat.

Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, (Pasal 62 ayat (1) ) dalam hal:

- a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud da-

- lam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan - alasan yang layak;
  - d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
  - e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Berdasarkan ketentuan di atas jelas bahwa telah ditentukan secara limitatif tentang alasan-alasan yang dapat dijadikan ukuran oleh Ketua Pengadilan dalam proses Rapat-Permusyawaratan. Dalam memutuskan apakah gugatan yang diajukan diterima atau berdasar atau sebaliknya tidak diterima/tidak berdasar.

Di atas telah ditentukan bahwa yang pertama menjadi ukuran bagi Ketua Pengadilan dalam Rapat Permusyawaratan ialah apakah pokok gugatan termasuk wewenang pengadilan. Wewenang pengadilan yang dimaksud adalah meliputi wewenang absolut dan wewenang relatif. Yang menjadi ukuran ialah Pasal 2 huruf a, b, c, d, e, f, g dan Pasal 48 serta Pasal 49 UU NO.5 TH 1986.

Pasal 48 menegaskan bahwa :

ayat (1) : Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif

sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

ayat (2): Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Lebih lanjut Pasal 49 UU NO.5 TH 1986 berbunyi :

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan perang, 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.

Syarat-syarat gugatan yang dimaksud untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Ketua Pengadilan adalah ditentukan dalam Pasal 56 UU No.5 TH 1986 yang berbunyi sebagai berikut :

ayat (1) Gugatan harus memuat;

- a. Nama, Kewarganegaraan, Tempat tinggal dan Pekerjaan pengugat atau kuasanya;
  - b. Nama, Jabatan, dan Tempat kedudukan tergugat;
  - c. Dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.
- (2) Apabila gugatan dibuat dan ditanda tangani oleh seorang kuasa penggugat maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah.
- (3) Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat.

Disamping itu Ketua Pengadilan dalam rapat permusyawaratan harus mempertimbangkan, bahwa apakah gugatan -

itu didasarkan atas alasan-alasan yang layak. Ada pula kemungkinan apa yang dituntut oleh penggugat dalam gugatannya sebenarnya telah terpenuhi dalam keputusan yang digugat. Hal ini mungkin dapat terjadi karena penggugat salah menafsirkan keputusan yang disengketakan.

Dapat pula terjadi gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya. Keseluruhan hal-hal tersebut di atas harus diperiksa oleh Ketua Pengadilan dalam Rapat Permusyawaratan.

Dalam hal penggugat dalam gugatannya mengajukan permohonan untuk berperkara cuma-cuma, hal ini akan diputuskan oleh Ketua Pengadilan dalam Rapat Permusyawaratan (Pasal 61 ayat (1) UU NO.5 TH 1986). Dalam Rapat Permusyawaratan Ketua Pengadilan juga akan memutuskan jika ada permohonan dari penggugat agar pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang digugat ditunda selama pemeriksaan sengketa sedang berjalan. Sampai ada putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila penggugat dalam gugatannya memohon supaya perkaranya diperiksa dengan acara cepat, maka Ketua Pengadilan akan menetapkan hasil permohonan tersebut dalam Rapat Permusyawaratan.

Jika semua hal-hal tersebut di atas telah diperiksa dan dipertimbangkan dalam Rapat Permusyawaratan, Ketua Pengadilan mengeluarkan suatu penetapan mengenai hasil Rapat Permusyawaratan. Apabila Ketua Pengadilan menilai



bahwa gugatan berdasar atau diterima, maka Ketua Pengadilan dengan suatu penetapan menunjuk hakim yang akan memeriksa - perkara itu.

Sebaliknya jika Ketua Pengadilan berpendapat bahwa gugatan tidak dapat diterima atau tidak berdasar maka penetapan itu harus diucapkan dimuka sidang yang terbuka, yang sebelumnya atas perintah Ketua Pengadilan kedua belah pihak telah dipanggil dengan surat tercatat. Atas hasil Rapat Permusyawaratan penggugat dapat mengajukan perlawanan kepada pengadilan dalam tenggang waktu 14 hari setelah diucapkan. Perlawanan itu harus dilakukan sama seperti saat mengajukan gugatan, yakni harus memenuhi syarat-syarat suatu gugatan. (Pasal 56 ayat 1 UU NO.5 TH 1986).

Ketentuan Pasal 62 ayat 3 menegaskan bahwa :

- a. Terhadap penetapan yang dimaksud dalam ayat 1 dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu 14 hari setelah diucapkan.
- b. Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.

Selanjutnya Pasal 62 ayat 4, 5, 6 menegaskan bahwa :

- (4) Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat 3 di periksa dan diputus oleh Pengadilan dengan acara singkat.
- (5) Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, dan diselesaikan menurut acara biasa.
- (6) Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.

Berdasarkan ketentuan ini nampak dengan jelas bahwa dalam perlawanan penggugat menggugat ketetapan Ketua Pengadilan yang menetapkan bahwa gugatannya tidak berdasar.

Dengan demikian maka dalam hal ini yang menjadi tergugat adalah Ketua Pengadilan.

Sekarang yang menjadi masalah ialah bahwa dalam proses perlawanan ini, sejauh mana seorang Hakim yang dalam struktur organisasi mempunyai kedudukan yang lebih rendah dari pada Ketua Pengadilan, dapat menguji keputusan dari Ketua Pengadilan itu sendiri. Hal ini jika dilihat dari segi psikologi maka pihak penggugat sangat kecil kemungkinan dimenangkan.

Apabila perlawanan dibenarkan oleh Pengadilan maka ditetapkan Ketua Pengadilan gugur demi hukum. Sehingga gugatan diperiksa lebih lanjut dalam Pemeriksaan Persiapan. Yang selanjutnya pokok gugatan akan diperiksa, diputus, dan diselesaikan menurut acara biasa (Pasal 62 ayat (5) UU. NO. 5 TH. 1986).

Dari proses Rapat Permusyawaratan tersebut diatas, jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 59 ayat (3), nampak suatu masalah. Yakni adanya ketentuan yang sulit untuk dipenuhi.

Pasal 59 ayat (3) berbunyi;

Selambat-lambatnya dalam jangka waktu tiga puluh hari sesudah gugatan dicatat, Hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan, dan menyuruh memanggil kedua belah pihak untuk hadir pada waktu dan tempat yang telah ditentukan.

Dari ketentuan tersebut diatas, Mas Bakar<sup>1)</sup>

memberikan komentar bahwa;

Ketentuan ini secara logika sangat sulit dipenuhi terutama jika digunakan acara biasa, karena sebelum hari persidangan, gugatan masih melalui proses rapat permusyawaratan (Pasal 62) dan pemerik-

san persiapan (Pasal 63). Waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kedua proses tersebut menurut ketentuannya lebih dari 30 hari.

Hal yang sama dikemukakan oleh Soedarsono<sup>2)</sup>, bahwa; memang dalam praktek ketentuan Pasal 59 ayat (3) sukar untuk dipenuhi. Karena dismissal proses sering memakan waktu yang cukup lama, yang disebabkan karena adanya perlawanan dari penggugat. Ketentuan tersebut dapat diikuti jika dalam dismissal proses berjalan normal.

Berdasarkan kedua penjelasan tersebut diatas nampak bahwa jangka waktu 30 hari yang ditentukan dalam Pasal 59 ayat(3) sulit untuk dipenuhi. Namun Hakim dalam memeriksa perkara harus sedapat mungkin mengikuti ketentuan tersebut.

### 3.2. Pemeriksaan Persiapan

Berkas perkara yang sudah diperiksa dalam Rapat Permusyawaratan dan perkara tersebut akan diperiksa dengan acara biasa tidak langsung diperiksa mengenai pokok perkaranya. Karena sebelum pemeriksaan mengenai pokok perkara dilakukan oleh Majelis Hakim yang telah ditunjuk untuk menangani perkara tersebut harus diadakan Pemeriksaan Persiapan. Pemeriksaan Persiapan Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, diatur dalam Pasal 63 UU.NO.5 TH. 1986, yang berbunyi :

- (1) Sebelum pemeriksaan sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.
- (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim ;
  - a. wajib memberi nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dan melengkapinya

- dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari.
- b. Dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
  - (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 2 huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
  - (4) Terhadap putusan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 3 tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas nampak bahwa maksud diadakannya pemeriksaan persiapan adalah untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas atau tidak sempurna. Adalah merupakan suatu kewajiban bagi Hakim untuk memberikan nasehat kepada penggugat untuk melengkapi atau untuk memperbaiki gugatannya, dengan data yang diperlukan. Dalam jangka waktu 30 hari.

Dalam pemeriksaan persiapan Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah baik tergugat maupun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lain dalam lingkungan tergugat jika dipandang perlu oleh Hakim yang memeriksa perkara tersebut.

Pada proses pemeriksaan tersebut di atas, juga bertujuan untuk membantu penggugat mengatasi kesulitan dalam mendapatkan informasi maupun data yang diperlukan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Hal ini adalah penting karena mengingat penggugat dan ter

gugat mempunyai kedudukan fungsional yang tidak sama.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas menurut Indroharto 3) kegunaan dari pada pemeriksaan persiapan adalah :

"Agar pemeriksaan mengenai pokok sengketa dimuka sidang itu dapat berjalan lancar, sebab pada akhir pemeriksaan itu diharapkan majelis telah memperoleh gambaran yang jelas mengenai aspek-aspek yang berkaitan dengan obyek perselisihan, fakta - fakta serta prolema hukum yang terdapat dalam sengketa yang bersangkutan, sehingga pada saat dimulai pemeriksaan dimuka sidang mengenai pokok sengketa sudah dapat ditentukan arah dari pemeriksaan yang akan dilaksanakan."

Dimuka telah dijelaskan bahwa hakim dapat memberikan nasehat kepada penggugat agar ia memperbaiki atau melengkapi gugatannya dengan data yang diperlukan. Dalam hal ini Indroharto 4) menguraikan bahwa :

Perbaikan atau penyempurnaan gugatan dapat berupa :

- a. Memberikan gambaran atau uraian yang lebih jelas mengenai alasan-alasan gugatannya.
- b. Melampirkan keputusan yang digugat jika keputusan tersebut dapat diperoleh penggugat.
- c. Melampirkan keputusan instansi banding administratif, jika sengketa tersebut telah melalui upaya administratif dan lain-lain yang dianggap masih penting oleh Majelis Hakim.

Perbaikan atau penyempurnaan tersebut di atas dilakukan oleh penggugat dalam tempo 30 hari. Dan apabila kesempatan itu tidak dipergunakan dengan baik, dapat berakibat gugatan tidak dapat diterima. Terhadap keputusan ini tidak dapat dilakukan upaya hukum namun penggugat dapat memasukkan gugatan baru sepanjang waktunya belum habis.

Mengenai perbaikan atau penyempurnaan gugatan yang



dimaksud dalam huruf c diatas adalah sangat penting , karena keputusan itulah yang akan dikuatkan atau dibatalkan oleh Pengadilan dalam putusnya nanti.

Tenggang waktu 30 hari di atas tidak mutlak dalam penerapannya. Dimana majelis Hakim dalam memberikan waktu kepada tergugat harus bersifat bijaksana dan memperhatikan data yang akan dilengkapi oleh penggugat. Karena kadang kala data yang diperlukan berupa surat yang harus diperoleh dari suatu instansi, yang biasanya sulit didapat dalam waktu yang singkat. Hal ini adalah sesuai dengan penjelasan Pasal 63 ayat 3 UU.NO.5 TH.1986, yang berbunyi :

Karena tenggang waktu yang dimaksud dalam ayat 2 huruf a itu tidak bersifat memaksa, maka hakim tentu akan berlaku bijaksana dengan tidak begitu saja menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima kalau penggugat baru sekali diberikesempatan untuk memperbaiki gugatannya.

Atas penjelasan Pasal 63 ayat 3 tersebut diatas, Mas Bakar<sup>5)</sup> memberi komentar bahwa:

Seharusnya jangka waktu 30 hari berlaku mutlak, dan kalau diperpanjang dapat mengakibatkan pemanjangan waktu itu tidak mencerminkan keadilan kepada para pencari keadilan. Karena mungkin seorang diberikan perpanjangan waktu sementara yang lain tidak diberikan. Dan hakim dapat memberikan beberapa kali kesempatan sepanjang tidak lewat dari 30 hari.

Mengenai hal tersebut diatas penulis berpendapat bahwa sebaiknya kita harus berpedoman pada penjelasan pasal itu sendiri karena itulah yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang itu , dan disamping itu bukankah peranan hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah lebih aktif.



Disamping majelis hakim dapat meminta penggugat untuk melengkapi gugatannya, juga dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Karena sering penggugat sulit untuk mendapatkan surat-surat sebagai kelengkapan gugatannya karena mungkin surat-surat itu berada dalam kekuasaan tergugat, atau instansi lain di lingkungan tergugat. Pertama-tama yang diminta majelis hakim kepada tergugat adalah tanggapan atau jawaban yang berisi pembediran tergugat atas gugatan yang diajukan kepadanya.

Mengenai jawaban atau tanggapan terhadap gugatan, tidak ada peraturan yang mewajibkan tergugat untuk mengadakan suatu reaksi. Tetapi menurut hemat penulis sebaiknya tergugat melayani gugatan yang diajukan kepadanya, mengenai keputusan yang dikeluarkannya. Sebab kalau tidak ada reaksi dari tergugat dapat merugikan tergugat sendiri, sebab kemungkinan pengadilan hanya memperoleh informasi atau data dari penggugat saja.

Setelah majelis hakim meminta tanggapan tersebut di atas, lebih lanjut majelis hakim meminta data-data atau dokumen-dokumen resmi yang berkaitan dengan keputusan yang disengketakan dari tergugat serta instansi lain yang terkait. Dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang diminta untuk memberikan data atau dokumen tersebut wajib menaati.

Menelaah tentang proses pemeriksaan tersebut di a-

tas nampak bahwa proses pemeriksaan semacam ini sangat membantu para pihak dalam proses pemeriksaan selanjutnya. Tentang proses pemeriksaan persiapan dalam hukum acara ini, Indroharto.<sup>6)</sup> menyatakan bahwa ; "Tujuan diadakannya pemeriksaan persiapan adalah untuk dapat meletakkan sengketa nya dalam peta baik mengenai obyeknya serta fakta-faktanya maupun mengenai problema hukum yang harus dijawab nanti."

Demikian pula pendapat S.F. Marbun,<sup>7)</sup> tentang pemeriksaan persiapan bahwa;

Segi positif dengan adanya pemeriksaan persiapan maupun rapat permusyawaratan ini, bagi penggugat timbul suatu keyakinan awal apabila gugatan tersebut -- telah lolos, maka setidaknya-tidaknya dari segi kewenangan absolut maupun syarat-syarat gugatan telah dipenuhi dan tidak perlu diragukan lagi, sehingga tidak perlu timbul kekuatiran besar terhadap kemungkinan eksepsi yang menyangkut kewenangan absolut atau kewenangan relatif maupun eksepsi yang menyangkut -- segi-segi lainnya yang tidak mengenai kewenangan pengadilan.

Jadi pemeriksaan gugatan sebelum persidangan pada Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai manfaat yang sangat besar. Baik kepada majelis Hakim maupun kepada para pihak khususnya dalam pemeriksaan selanjutnya. Mengenai proses pemeriksaan ini, tidak diketemukan dalam proses penyelesaian sengketa perdata didalam Pengadilan Umum.

### 3.3. Pemeriksaan Pokok Perkara dengan Acara Biasa

#### 3.3.1. Pembacaan Gugatan

Setelah pemeriksaan persiapan, dan majelis Hakim menganggap perkara itu sudah cukup matang untuk disidangkan,

maka Hakim Ketua sidang menetapkan hari dan tempat sidang yang pertama. Penetapan ini disampaikan para pihak dalam bentuk panggilan yang dilakukan oleh panitra pengadilan dengan surat tercatat. Panggilan dilakukan dalam waktu yang cukup layak untuk dapat dipenuhi yakni jangka waktu antara pemanggilan dan waktu sidang tidak boleh kurang dari 6 hari ( Pasal 64 ayat 2 UU.NO.5 Th.1986).

Jika waktu yang telah di tentukan telah sampai maka pemeriksaan sengketa dimulai, dengan terlebih dahulu Hakim Ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum. Tetapi jika hakim memandang bahwa sengketa yang di sidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara maka persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum (Pasal 70 UU. NO.5 TH 1986 ). Kemudian kedua belah pihak - atau kuasanya dipanggil untuk masuk.

Pemeriksaan sengketa dimuali dengan membacakan isi gugatan dan surat memuat jawabannya oleh Hakim Ketua sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat di beri kesempatan untuk mengajukan jawabannya. Dan selanjutnya Hakim Ketua sidang memberi kesempatan kepada kedua belah pihak untuk menjelaskan seperlunya hal yang diperlukan oleh mereka masing-masing.

Proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara jelas tidak mungkin dapat diselesaikan dalam satu kali sidang saja, sehingga pemeriksaan dimuka sidang dapat ditunda untuk sementara. Untuk memberikan kesempatan berpikir kepada Ma-



Majelis Hakim serta para pihak dalam memberikan penjelasannya atau sikapnya.

Pemeriksaan pada hari pertama seperti tersebut diatas dapat berjalan apabila kedua belah pihak atau kuasanya hadir. Tetapi tidak tertutup kemungkinan salah satu pihak atau kuasanya tidak hadir, walaupun telah dipanggil dengan patut. Dalam hal penggugat atau kuasanya tidak hadir dipersidangan pada hari pertama masih diberi kesempatan satu kali untuk mengikuti sidang pada hari yang telah ditentukan dalam surat panggilan kedua. Tetapi apabila telah dipanggil dengan patut hingga panggilan kedua masih tetap tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan maka Majelis Hakim mengeluarkan suatu penetapan bahwa gugatan penggugat dinyatakan gugur dan harus membayar ongkos perkara. Dalam keadaan demikian penggugat masih dapat mengajukan gugatan sekali lagi, dengan syarat harus membayar ongkos perkara (Pasal 71 UU. NO. 5 TH. 1986). Serta sepanjang tenggang waktunya belum lewat.

Kemungkinan kedua yang dapat terjadi adalah tergugat atau kuasanya tidak hadir dipersidangan atau tidak menanggapi gugatan. Jika hal demikian terjadi, Majelis Hakim masih memberi kesempatan satu kali kepada tergugat untuk mengikuti sidang pada hari yang ditentukan dalam surat panggilan kedua. Tetapi jika tergugata tetap tidak hadir walaupun telah dipanggil dengan patut, serta tidak ada alasan yang dapat dipertanggungjawabkan maka Hakim



Ketua sidang, dengan surat penetapan meminta atasan tergugat untuk memerintahkan tergugat supaya hadir dan atau menanggapi gugatan.

Setelah lewat 2 bulan sejak penetapan itu dikirim-keatasan tergugat dan masih tidak ada reaksi dari tergugat atau atasannya maka demi kepentingan penggugat Hakim Ketua sidang menetapkan hari sidang berikutnya. Jika hari tersebut telah sampai maka pemeriksaan sengketa dimulai dengan acara biasa tanpa hadirnya tergugat. Setelah pemeriksaan mengenai segi pembuktian telah dilakukan dengan tuntas maka Majelis Hakim dapat menjatuhkan putusan terhadap pokok sengketa.

Ada pula kemungkinan dalam sengketa Tata Usaha Negara tergugat lebih dari satu. Sehingga mungkin terjadi pada hari sidang pertama salah satu dari tergugat tidak hadir dipersidangan jika hal ini terjadi maka Majelis Hakim menunda sidang sehingga hari sidang yang ditentukan oleh Hakim Ketua sidang. Penundahan ini harus diumumkan pada para pihak serta pihak yang tidak hadir. Setelah hari sidang yang ditentukan telah sampai masih ada tergugat atau kuasanya tidak hadir maka sidang tetap dilanjutkan. (Pasal 73 UU NO.5 TH 1986).

Menelaah ketentuan di atas menurut hemat penulis, sidang yang dilanjutkan tanpa hadirnya salah satu pihak adalah sangat merugikan yang tidak hadir dipersidangan. Karena Majelis Hakim akan memeriksa dengan bukti - bukti



maka besar kemungkinan putusan yang akan dijatuhkan akan lebih menguntungkan pihak yang mengajukan bukti-bukti (pihak yang hadir). Jadi alangkah baiknya tergugat harus memberikan reaksi yang aktif jika ada gugatannya terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkannya.

Tetapi tidak berarti bahwa dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara Hakim akan bersifat pasif. Sehingga bukti-bukti yang dipertimbangkan dalam putusan hanya yang diajukan oleh pihak penggugat. Dalam hal demikian Majelis Hakim tetap mempunyai wewenang untuk memeriksa fakta-fakta lain yang tidak diajukan dalam persidangan.

### 3.3.2. Perubahan dan Pencabutan Gugatan

Dalam proses pemeriksaan perkara, Majelis Hakim memberi kesempatan kepada penggugat untuk mengubah alasan gugatannya tetapi kesempatan untuk mengubah alasan gugatan dibatasi yakni hanya sampai pada tahap replik. Dan harus disertai dengan alasan yang cukup serta tidak merugikan pihak tergugat. Tentang hal ini harus dipertimbangkan oleh Majelis Hakim (Pasal 75 ayat (1) UU NO. 5 TH 1986).

Maksud pembatasan tenggang waktu tersebut di atas adalah tidak lain supaya tidak mempersulit tergugat dalam pembelaannya. Karena kalau tidak dibatasi dapat terjadi, jawaban tergugat hanya membantah/ menjawab tuntutan yang diajukan oleh penggugat sebelum ada perubahan. Sehingga dapat terjadi setelah ada perubahan alasan yang mendasari -

gugatan ada yang tidak dijawab tergugat. dalam jawabanya. Maksud lain diadakannya pembatasan waktu untuk mengubah alasan gugatan adalah supaya proses pemeriksaan pokok perkara dapat berjalan lancar.

Perubahan gugatan yang dapat dilakukan diatas ialah hanya dalam hal menambah alasan yang menjadi dasar gugatan. Penggugat tidak dibenarkan menambah tuntutan yang akan merugikan tergugat. Sedangkan perubahan yang merupakan pengurangan tuntutan semula diperkenankan, karena jelas tidak akan merugikan tergugat dalam memberikan jawaban.

Tergugat hanya diberi kesempatan untuk merubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai duplik. Maksud pembatasan ini ialah tidak lain supaya penggugat tidak dirugikan dalam mempertahankan gugatannya. Serta supaya Majelis Hakim dapat memperoleh dengan cepat kejelasan tentang hal yang menjadi pokok sengketa antara pihak.

Seorang yang mengajukan gugatan tujuannya ialah menuntut haknya. Tetapi jika tergugat telah memenuhi tuntutan penggugat sebelum perkara diputus maka bagi penggugat tidak ada alasan lagi untuk melanjutkan tuntutannya.

Kemungkinan lain sebagai alasan yang dapat menyebabkan penggugat mencabut gugatannya ialah bahwa penggugat menyadari kekeliruannya dalam mengajukan gugatan. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas sehingga dalam proses berperkara di pengadilan, Majelis Hakim memberikan kesempatan bagi penggugat untuk mencabut gugatannya dalam tahap waktu tertentu.

Pencabutan gugatan dalam proses berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 76 UU.NO.5 TH 1986, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya sebelum tergugat memberikan jawaban.
- (2) Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan itu, pencabutan gugatan oleh penggugat akan dikabulkan oleh Pengadilan hanya apabila disetujui tergugat.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas jelas bahwa pencabutan gugatan oleh penggugat tidak dibenarkan oleh Majelis Hakim, jika tergugat telah memberikan jawabannya atas gugatan tersebut, kecuali jika pencabutan itu disetujui oleh tergugat.

Maksud diadakannya pembatasan ini ialah untuk melindungi kepentingan tergugat, karena dengan adanya gugatan penggugat, ada kemungkinan tergugat merasa kepentingannya dirugikan sehingga jika penggugat mencabut gugatannya tergugat merasa rugi atas pencabutan tersebut. Sehingga tergugat merasa lebih untung jika gugatan tersebut diteruskan pemeriksaannya hingga dihasilkan suatu putusan akhir.

### 3.3.3. Eksepsi

Tergugat dalam memberikan jawabannya atas gugatan penggugat ada dua kemungkinan isi daripada jawabannya. Jawaban dapat berupa pengakuan atau sangkalan. Sangkalan tergugat dapat pula dibagi atas dua bagian yang meliputi;

- a. Tangkisan atau eksepsi;
- b. Jawaban yang menyangkut tentang pokok perkara.

Eksepsi dapat diartikan sebagai suatu sanggahan atau bantahan dari pihak tergugat terhadap gugatan penggugat yang tidak langsung mengenai pokok perkara. Eksepsi menurut Faure<sup>8)</sup> terdiri atas dua bagian yakni eksepsi prosesuil dan eksepsi materil. Eksepsi prosesuil adalah upaya yang menuju kepada tuntutan tidak diterimanya gugatan, yang berdasarkan atas alasan-alasan diluar pokok perkara. Sedangkan eksepsi materil adalah merupakan bantahan lain yang didasarkan atas hukum materil.

Dalam hukum Acara Tata Usaha Negara eksepsi diatur dalam Pasal 77 UU.NO.5 TH.1986, yang berbunyi :

- (1) Eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan, dan meskipun tidak ada eksepsi tentang kewenangan absolut Pengadilan apabila hakim mengetahuihal itu, ia karena jabatannya wajib menyatakan bahawa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan.
- (2) Eksepsi lain tentang kewenangan relatif Pengadilan diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok perkara diperiksa.
- (3) Eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan Pengadilan hanya dapat diputus bersama dengan pokok sengketa.

Berdasarkan ketentuan ini jelas bahwa eksepsi dalam hukum Acara Tata Usaha Negara dapat dibedakan atas eksepsi tentang kewenangan Pengadilan dan eksepsi lain yang menyangkut tentang pokok perkara.

Khusus tentang eksepsi kewenangan absolut Pengadilan walaupun tidak diajukan oleh tergugat, jika hakim mengetahuih bahwa sengketa tersebut tidak termasuk kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara, maka Majelis Hakim

Lebih lanjut penjelasan Pasal 83 UU. NO. 5 TH. 1986, menegaskan bahwa ; masuknya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berlangsung karena ada tiga kemungkinan yakni ;

- a. pihak ketiga itu dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingan agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan.
- b. pihak ketiga masuk dalam proses perkara yang sedang diperiksa karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat) dalam hal ini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara bermaksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya.
- c. masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara itu .

Di atas telah ditentukan bahwa pihak ketiga yang merasa berkepentingan untuk ikut dalam proses perkara yang sedang berlangsung di Pengadilan harus mengajukan permohonan. Mengenai permohonan ini dalam undang-undang tidak diatur secara terperinci tentang hal-hal yang harus dimuat. Namun karena yang menjadi motif dari pemohon ialah supaya ia diikutkan dalam proses perkara yang sedang berjalan, maka permohonan itu harus berisi uraian yang menggambarkan



bahwa pemohon sangat berkepentingan untuk diikutkan dalam proses yang sedang berjalan. Sehingga dalam putusan pengadilan kepentingan pihak ketiga itu ikut dipertimbangkan.

Disamping itu permohonan harus diajukan dalam bentuk tertulis dimana harus mengikuti petunjuk dalam ketentuan Pasal 53 dan 56 UU. NO. 5 TH. 1986.

Mengenai masuknya pihak ketiga dalam proses pemeriksaan yang sedang berlangsung atas prakarsa hakim, harus dengan penetapan hakim. Penetapan ini harus disertai pertimbangan yang cukup, tentang mengapa pihak ketiga itu dianggap perlu masuk dalam proses yang sedang berlangsung.

### 3.5. Proses Pembuktian

Membuktikan memiliki pengertian yang luas, karena tidak hanya terdapat dalam bidang hukum, melainkan juga terdapat dalam bidang-bidang lain.

Suatu pengertian tentang membuktikan yang luas adalah yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH.<sup>9)</sup> bahwa "membuktikan" mengandung beberapa pengertian:

1. kata membuktikan dikenal dalam arti logis. Membuktikan disini berarti memberi kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan. Berdasar suatu aksioma, yaitu asas-asas umum yang dikenal dalam ilmu pengetahuan, dimungkinkan adanya pembuktian, yang bersifat mutlak yang tidak memungkinkan adanya bukti lawan.
2. kata membuktikan dikenal juga dalam arti konvensional. Disinipun membuktikan berarti juga memberi kepastian, hanya saja bukan kepastian mutlak, melainkan kepastian yang nisbi atau relatif sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan ;
  - a. kepastian yang didasarkan atas perasaan be-

- laka. Karena didasarkan atas perasaan maka kepastian ini bersifat intuitif dan disebut conviction intime.
- b. kepastian yang didasarkan atas pertimbangan akal, maka oleh karena itu disebut conviction raisonnee.
2. membuktikan dalam hukum acara mempunyai arti yuridis. Didalam ilmu hukum tidak dimungkinkan adanya pembuktian yang logis dan mutlak yang berlaku bagi setiap orang serta menutup segala kemungkinan akan bukti lawan akan tetapi merupakan pembuktian yang konvensional yang bersifat khusus. Pembuktian dalam arti yuridis ini hanya berlaku bagi pihak-pihak yang berperkara atau yang memperoleh hak dari mereka. Dengan demikian pembuktian dalam arti yuridis tidak menuju kepada kebenaran mutlak. Ada kemungkinannya bahwa pengakuan, kesaksian atau surat-surat itu tidak benar atau palsu atau dipalsukan. Maka dalam hal ini dimungkinkan adanya bukti lawan.

Bertolak dari pengertian tersebut diatas, jelas bahwa membuktikan mempunyai pengertian yang luas.

Berbeda dengan pengertian pembuktian yang dikemukakan oleh Prof. R. Supomo <sup>10)</sup> yang membedakan pengertian pembuktian sebagai berikut:

- a. pengertian yang luas ;  
membuktikan adalah membenarkan hubungan hukum. Misalnya bila hakim mengabulkan tuntutan penggugat, maka pengabulan ini berarti bahwa hakim menarik kesimpulan bahwa apa yang dikemukakan oleh penggugat atau tergugat adalah benar. Berhubung dengan itu maka membuktikan dalam arti luas adalah memperkuat kesimpulan hakim dengan syarat-syarat yang sah.
- b. pengertian yang terbatas;  
berarti bahwa yang perlu dibuktikan itu hanyalah hal-hal yang dibantah oleh tergugat, hal yang diakui tergugat tidak perlu dibuktikan lagi.

Menelaah pengertian membuktikan diatas nampak adalah hanya dalam bidang hukum, khususnya dalam hukum acara. Demikian pula pengertian yang dikemukakan oleh R. Subekti <sup>11)</sup> bahwa membuktikan adalah mengikat hakim untuk

membenarkan kebenaran peristiwa/hal yang dipersengketakan oleh para pihak dalam suatu perkara.

Berdasarkan ketiga pengertian pembuktian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa membuktikan adalah memberi kepastian kepada hakim tentang peristiwa-peristiwa hukum, dengan alat-alat bukti tertentu untuk dapat mengabulkan akibat hukum yang dihubungkan dengan peristiwa itu oleh hukum.

Penulis berpendapat bahwa pengertian tersebut adalah dapat pula dipergunakan sebagai pedoman dalam pengertian pembuktian dalam hukum Acara Tata Usaha Negara. Atau lebih tegas dapat diartikan bahwa membuktikan adalah upaya yang dilakukan oleh para pihak dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara guna memberikan kepastian tentang kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan dengan menggunakan alat-alat bukti yang sah, sehingga dihasilkan suatu putusan oleh hakim.

Di atas telah dikemukakan bahwa membuktikan berarti memberi kepastian kepada hakim tentang adanya peristiwa-peristiwa tertentu. Sehingga secara singkat dapat dikemukakan bahwa tujuan daripada pembuktian adalah putusan yang didasarkan atas pembuktian tersebut.

Dalam proses pembuktian yang pertama-tama harus diketahui adalah adanya fakta-fakta yang berkaitan dengan sengketa. Fakta-fakta dapat dibedakan atas, fakta-fakta hukum dan fakta-fakta biasa. Fakta-fakta hukum adalah ke-

jadian-kejadian atau keadaa-keadaan yang eksistensinya tergantung kepada penerapan suatu peraturan. Sedangkan yang dimaksud dengan fakta-fakta biasa adalah kejadian-kejadian atau keadaan-keadaan yang juga ikut menentukan adanya fakta-fakta hukum tertentu.

Kedua fakta tersebut diatas adalah fakta-fakta yang relevan dalam suatu proses pembuktian. Sehingga keduanya harus dibuktikan dalam proses pembuktian.

Dalam proses jawab menjawab antara tergugat dan pengugat, akan diketahui oleh Majelis Hakim tentang apa sesungguhnya yang dipersengketakan oleh para pihak, atau peristiwa apa yang menjadi sengketa mereka. Jika hal ini telah diketahui oleh Majelis Hakim, selanjutnya hakim menentukan fakta-fakta yang relevan bagi putusan akhir nanti. Dari fakta-fakta itu Hakim meneliti menurut keyakinannya tentang fakta-fakta mana yang dianggap masih perlu dibuktikan, dan fakta-fakta mana yang dianggap cukup pasti. Proses ini sering disebut proses penentuan tentang luas pembuktian.

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa dalam proses pemeriksaan, luas pembuktian ditentukan oleh Hakim yang memeriksa perkara itu (Pasal 107 UU. NO.5 TH. 1986). Diatas telah dijelaskan tentang proses penentuan luas pembuktian dalam pemeriksaan perkara menurut Hukum Tata Usaha Negara. Sekarang yang menjadi pertanyaan

adalah tentang ajaran pembuktian yang digunakan dalam proses pembuktian ini. Karena dalam hukum acara pada umumnya terdapat beberapa ajaran pembuktian yang berbeda satu dengan yang lainnya.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, salah satu pasal yang mengatur tentang ajaran pembuktian adalah Pasal 107 UU. NO. 5 TH. 1986.

Pasal 107 UU. NO.5 TH. 1986 berbunyi :

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

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 107 UU. NO.5 TH. 1986 menjelaskan sebagai berikut ;

Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materil. Berbeda dengan sistem hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri;

- a. apa yang harus dibuktikan;
- b. siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri;
- c. alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
- d. kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan .

Bertolak dari ketentuan Pasal 107 UU. NO. 5 TH. 1986 beserta penjelasannya, jelas bahwa dalam proses pembuktian pada Pengadilan Tata Usaha Negara menggunakan Ajaran Pembuktian Bebas yang terbatas. Dikatakan bebas terbatas karena mengenai alat-alat bukti yang dapat digunakan da-



lam membuktikan sesuatu, telah ditentukan secara limitatif dalam Pasal 100 UU. No. 5 TH. 1986. Selain itu Hakim juga dibatasi dalam wewenangnya untuk menilai sahny a pembuktian, yakni paling kurang ada dua alat bukti yang sah, serta berdasarkan keyakinan Hakim.

Berdasarkan dari ajaran pembuktian ini, maka jelas bahwa peranan Hakim dalam proses pemeriksaan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda dengan peranan Hakim pada pemeriksaan perkara di Pengadilan Negeri. Peranan Hakim pada pemeriksaan ini adalah aktif dimana hakim tidak terikat pada fakta-fakta yang diajukan oleh para pihak. Majelis Hakim bertanggung jawab dalam memutuskan, apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak, berdasarkan proses pembuktian yang dilakukan di persidangan serta berdasarkan keyakinannya.

Dalam hal ini hakim dapat menilai fakta-fakta yang tidak dikemukakan oleh para pihak, tetapi dianggap relevan untuk putusan akhir nanti. Hakim memperhatikan fakta-fakta yang tidak disangkal maupun yang tidak cukup dibantah, sebab jika Hakim berpendapat bahwa fakta tersebut mempunyai arti yang relevan bagi dasar-dasar putusan akhir, Hakim dapat membebani salah satu pihak untuk membuktikannya.

Demikian pula sebaliknya Hakim dapat mengesampingkan dan tidak melakukan pemeriksaan lebih lanjut mengenai dalil-dalil yang disangkal kebenarannya. Apabila hal itu menurut keyakinan Hakim tidak ada relevansinya dengan putu-

san akhir.

Salah satu hal yang sangat prinsipil dalam pembuktian adalah pembagian beban pembuktian. Karena beban pembuktian mengandung resiko pembuktian. Dimana barang siapa diberi beban untuk membuktikan sesuatu tetapi tidak membuktikannya maka ia akan menanggung resiko. Yakni bahwa beberapa fakta yang mendukung positanya akan dikesampingkan dan dianggap tidak terbukti.

Jadi Majelis Hakim yang menentukan beban pembuktian, tetapi para pihak dapat mengajukan usul-usul dan menawarkan diri untuk membuktikan hal-hal yang dapat mempengaruhi putusan. Dalam proses pembuktian pihak yang dibebani beban untuk membuktikan sesuatu tetap bebas untuk membuktikan atau tidak membuktikan.

Dalam proses pembuktian menurut hukum Acara Tata Usaha Negara tidak terdapat suatu ketentuan yang secara langsung menegaskan pedoman bagi Hakim dalam membagi beban pembuktian. Jadi semuanya diserahkan kepada pertimbangan Hakim yang memeriksa perkara itu (Pasal 107 serta penjelasannya UU. NO. 5 TH. 1986). Hal ini menurut hemat penulis dapat menimbulkan kesulitan bagi para pihak atau Hakim itu sendiri. Karena Hakim tidak mempunyai pedoman yang tegas dalam membagi beban pembuktian, dan para pihak tidak dapat mempersiapkan diri untuk membuktikan sesuatu yang dibebankan kepadanya.

Di atas telah dijelaskan bahwa pedoman untuk membagi

beban pembuktian dalam hukum acara Tata Usaha Negara tidak diatur secara tegas tetapi hal ini akan dijawab oleh teori-teori tentang beban pembuktian dan pembagian beban pembuktian dalam hukum acara pada umumnya.

Dalam beberapa literatur<sup>12)</sup> terdapat beberapa teori tentang beban pembuktian yang dapat menjadi pedoman bagi Hakim dalam memeriksa perkara, khususnya dalam membagi beban pembuktian. Teori-teori yang penulis maksudkan meliputi :

1. Teori beban pembuktian yang afirmatif (bersifat menguatkan belaka). Teori ini menyatakan beban pembuktian dibebankan kepada pihak yang mendalilkan sesuatu bukan kepada pihak yang mengingkari atau menyangkal. Teori ini menghindari pembebanan pembuktian yang bersifat negatif.
2. Teori Hukum Subjektif. Menurut teori ini suatu proses perdata itu selalu merupakan pelaksanaan hukum subjektif atau bertujuan untuk mempertahankan hukum subjektif. Siapa yang mengemukakan atau mengaku mempunyai sesuatu hak harus membuktikannya. Dalam hal ini penggugat tidak perlu membuktikan semuanya. Untuk mengetahui peristiwa mana yang harus dibuktikan dibedakan antara peristiwa-peristiwa umum dan peristiwa-peristiwa khusus. Peristiwa khusus dibagi atas peristiwa khusus yang bersifat menimbulkan hak dan peristiwa khusus yang menghalang-halangi timbul

nya hak serta peristiwa yang bersifat membatalkan hak. Penggugat berkewajiban membuktikan adanya peristiwa-peristiwa khusus yang bersifat menimbulkan hak. Sedangkan tergugat membuktikan tidak adanya peristiwa-peristiwa umum, dan adanya peristiwa peristiwa khusus yang bersifat menghalang-halangi dan bersifat membatalkan hak.

3. Teori Hukum Objektif. Menurut teori ini mengajukan tuntutan hak atau gugatan berarti bahwa penggugat minta kepada hakim agar hakim menerapkan ketentuan ketentuan hukum objektif terhadap peristiwa yang diajukan. Oleh karena itu penggugat harus membuktikan kebenaran daripada peristiwa yang diajukannya dan kemudian mencari hukum objektifnya untuk diterapkan pada peristiwa tersebut.
4. Teori Hukum Publik. Menurut teori ini, mencari kebenaran suatu peristiwa didalam peradilan merupakan kepentingan publik. Oleh karena itu Hakim harus diberi wewenang yang lebih besar untuk mencari kebenaran. Disamping itu para pihak ada kewajiban yang sifatnya hukum publik untuk membuktikan dengan segala macam alat bukti. Kewajiban ini harus disertai sanksi.
5. Teori Hukum Acara. Menurut teori ini Azas audi et alteram partem, atau juga azas kedudukan prosesuil yang sama daripada pihak dimuka hakim merupakan

azas pembagian beban pembuktian menurut teori ini. Hakim harus membagi beban pembuktian berdasarkan kesamaan kedudukan para pihak. Azas kedudukan prosesuil yang sama dari para pihak membawa akibat bahwa kemungkinan, untuk menang bagi para pihak harus sama. Oleh karena itu Hakim harus membebani para pihak dengan pembuktian secara seimbang atau patut.

Dalam hukum acara perdata azas umum pembagian beban pembuktian diatur dalam Pasal 163 HIR. (Pasal 283 Rbg, 1865 BW), bahwa; "Barang siapa yang mengaku mempunyai hak atau mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang lain, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu".

Berdasarkan azas tersebut diatas jelas bahwa Hakim dalam proses pemeriksaan perkara perdata tidak bebas dalam membagi beban pembuktian. Hakim membagi beban pembuktian berdasarkan atas dalil-dalil yang dikemukakan oleh para pihak yang bersengketa.

Menelaah teori-teori tersebut diatas, serta azas umum pembagian beban pembuktian, menurut hemat penulis adalah penting untuk dijadikan pedoman bagi Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membagi beban pembuktian. Namun tetap didasarkan atas ketentuan dalam Pasal 107 UU. NO: 5 TH. 1986 bahawa pembagian beban pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada Hakim yang memeriksa perkara itu.



Dimana Hakim yang bersangkutanlah yang mengetahui situasi perkara dan ia pulalah yang dapat menentukan bagaimana adiknya, kepada siapa beban pembuktian itu dibebankan.

Menurut Indroharto.<sup>13</sup>) Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membagi beban pembuktian berpedoman pada(disimpulkan) :

1. Siapa yang mendalilkan, dialah yang harus membuktikan.
2. Siapa yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu kepentingan khusus, harus membuktikannya.
3. Petunjuk-petunjuk yang terdapat dalam peraturan.
4. Pihak mana yang dengan mana pembebanan pembuktian itu paling sedikit akan diberatkan.
5. Kepada pihak manakah keadaan itu tampaknya memberatkan dirinya.
6. Pihak manakah yang telah bertindak ceroboh, sehingga fakta-fakta yang relevan tidak dapat dibuktikan.
7. Terbuktinya suatu fakta itu akan menguntungkan pihak yang mana.

Keseluruhan hal-hal tersebut diatas menurut penulis adalah sangat penting untuk dijadikan pedoman oleh Hakim dalam proses pembagian beban pembuktian pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Sekalipun Hakim menurut UU. NO. 5 TH. 1986 tidak terikat dalam membagi beban pembuktian.

Membuktikan adalah suatu upaya para pihak untuk mem -

benarkan dalil-dalilnya, dengan cara menggunakan alat bukti yang sah. Alat bukti yang sah dalam hukum acara semua alat bukti yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan untuk digunakan sebagai alat bukti.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara alat bukti yang sah diatur dalam Pasal 100 UU. NO.5 TH. 1986, yang berbunyi;

- (1) Alat bukti ialah:
  - a. surat atau tulisan ;
  - b. keterangan ahli;
  - c. keterangan saksi;
  - d. pengakuan para pihak;
  - e. pengetahuan hakim.
- (2) Keadaan yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas alat bukti yang dipergunakan dalam Peradilan Tata Usaha Negara telah ditentukan secara limitatif. Dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti serta berdasarkan keyakinan Hakim (Pasal 107 UU. NO. 5 TH. 1986).

Dengan adanya keyakinan Hakim dalam menilai pembuktian dalam acara ini, maka dapat disimpulkan bahwa kebenaran yang akan dicari dalam proses pembuktian di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah kebenaran materil. Yang menurut penulis mirip dengan kebenaran yang dihasilkan dalam proses pembuktian menurut Hukum Acara Pidana.

Dimana walaupun bukti-bukti yang diajukan oleh salah satu pihak telah memenuhi standar minimum, tetapi Hakim belum yakin akan kebenaran bukti-bukti tersebut maka Hakim dapat menentukan lain.

### 3.3.6. Putusan

Tujuan daripada diadakannya proses pemeriksaan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara ialah untuk mendapatkan putusan akhir. Putusan akhir adalah putusan yang mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat Peradilan Tata Usaha Negara tertentu.

Dalam Pengadilan Tata Usaha Negara putusan pengadilan dapat berupa putusan akhir dan putusan yang bukan putusan akhir. Putusan yang bukan putusan akhir merupakan putusan yang diucapkan dalam sidang tetapi tidak dibuat sebagai putusan tersendiri, namun dicantumkan dalam berita acara sidang.

Putusan yang bukan putusan akhir pengadilan dapat berupa putusan yang dikeluarkan atas permohonan kepada Pengadilan untuk berperkara cuma-cuma, atau permohonan kepada Pengadilan supaya perkaranya diperiksa dengan acara cepat. Atau dapat pula berupa putusan atas permohonan supaya pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat ditangguhkan pelaksanaannya. Dapat pula putusan yang bukan putusan akhir diputuskan Pengadilan dalam hal gugatan pengugat tidak dapat diterima dalam tahap pemeriksaan persiapan.

Setelah pemeriksaan sengketa selesai, melalui tahap-tahap yang telah dikemukakan di muka, maka Hakim memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak untuk memberikan pendapatnya yang terakhir berupa kesimpulan-kesimpulan.

Sesudah kedua belah pihak memberikan tanggapannya, Majelis Hakim bermusyawarah untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan akhir perkara yang bersangkutan.

Dalam musyawarah majelis Hakim itu, dipimpin oleh Hakim Ketua sidang. Putusan diambil atas pemufakatan bulat, dan jika hal ini tidak dapat maka putusan diambil dengan suara terbanyak. Dalam hal putusan tidak dapat diambil dengan suara terbanyak maka sidang ditunda, tetapi jika dalam sidang berikutnya tetap tidak dapat diambil dengan suara terbanyak maka, maka suara terakhir Ketua Majelislah yang menentukan (Pasal 97 ayat(1). - (5)UU.NO.5 TH.1986).

Pasal 97 ayat (7) UU.NO.5 TH. 1986, menentukan bahwa putusan Pengadilan dapat berupa:

- a. Gugatan ditolak
- b. Gugatan dikabulkan
- c. Gugatan tidak diterima
- d. Gugatan gugur.

Dalam hal gugatan ditolak, berarti bahwa gugatan pengugat tidak terbukti. Sehingga keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dikuatkan dan penggugat tidak dapat mengajukan gugatan baru.

Sebaliknya jika gugatan dikabulkan oleh Pengadilan berarti penggugat telah membuktikan dengan sempurna gugatannya. Putusan yang mengabulkan gugatan dapat berisi pembebanan kewajiban kepada tergugat untuk;

- a. Mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat atau dan menerbitkan keputusan baru;

- b. Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan atas pasal 3 UU No. 5 TH 1986.

Disamping hal tersebut di atas, dapat pula Hakim membebani tergugat untuk memberikan ganti rugi kepada penggugat atau memberikan rehabilitasi (khusus bagi sengketa kepegawaian).

Putusan yang berisi gugatan tidak dapat diterima - berarti, putusan yang diambil oleh Hakim dalam hal gugatan tidak termasuk kompetensi pengadilan (Pasal 2 dan 49 UU NO.5 TH 1986). Dan dapat pula putusan pengadilan berisi, gugatan penggugat tidak dapat diterima karena penggugat tidak memperbaiki atau melengkapi gugatannya. Dalam jangka waktu 30 hari setelah diperingatkan.

Atas dasar putusan yang berisi gugatan tidak dapat diterima, penggugat masih dapat mengajukan gugatan baru sepanjang waktunya belum lampau.

Putusan pengadilan yang berisi bahwa gugatan penggugat gugur, diambil oleh hakim karena penggugat atau kuasanya tidak hadir dipersidangan pertama dan kedua secara berturut-turut. Tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan. Atas putusan ini penggugat masih dapat mengajukan gugatan baru.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 109 UU NO. 5 TH 1986, harus memuat hal-hal



sebagai berikut :

- a. Kepala putusan yang berbunyi, "Demi Keadilan yang Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".
- b. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman - atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa.
- c. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas.
- d. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan dalam hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa diperiksa.
- e. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan.
- f. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara.
- g. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitra, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

Selanjutnya Pasal 109 ayat 2 UU NO. 5 TH 1986 menentukan bahwa tidak dipenuhinya ketentuan pasal di atas dapat menyebabkan batalnya putusan pengadilan.

Apabila ketentuan tersebut di atas dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 56 ayat 1 huruf b UU NO.5 TH 1986 terdapat inkonsistensi. Dimana Pasal 56 ayat 1 huruf b menyebutkan :

(1) Gugatan harus memuat :

- a. ....
- b. Nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat.

Dari ketentuan tersebut diatas nampak adanya ketidakseragaman tentang penyebutan tergugat.

Menurut Mas Bakar 14) "Dalam kaitan pasal - ini inkosistensi yang terjadi adalah identitas tergugat - yang harus dicantumkan dalam surat gugatan dengan identi - tas tergugat yang harus dicantumkan dalam keputusan hakim"

Lebih lanjut beliau menyebutkan bahwa ada dua hal - yang tidak sinkron dalam dua pasal tersebut di atas yaitu

1. Nama jabatan dalam Pasal 56 ayat 1 huruf b tidak diantarai dengan tanda baca "koma" yang berarti dalam gugatan hanya disebutkan lingkungan pekerjaan saja seperti Wali Kota Madya Ujung Pandang, dst. Sedangkan dalam Pasal 109 ayat 1 huruf b antara nama dan jabatan diberikan tanda baca koma (nama, jabatan). Pemberian tanda baca tersebut memberikan pengertian bahwa dalam putusan pengadilan disebutkan " nama pemangku jabatan dan di sebutkan pula jabatannya". Misalnya Ambo Sakka , jabatan : Wali Kota Madya Tingkat II Amerika ... dst. Timbul pertanyaan jika dalam gugatan tidak disebutkan siapa nama tergugat: nya, tetapi nama jabatannya saja, apakah hakim berhak menambah/ mencantumkan nama tergugat dalam putusannya. Jika hal ini dilakukan oleh Hakim, apakah tidak melanggar hukum acara karena hakim mengubah (dalam arti menambah) gugatan penggugat. Akan tetapi di sisi lain jika hakim tidak mencantumkan nama tergugat dalam putusannya berarti melanggar Pasal 109 ayat 1 huruf b yang harus mencantumkan nama, jabatan tergugat, sehingga keputusan diancam batal oleh ayat 2 Pasal 109.
2. Dalam Pasal 56 ayat 1 huruf b, tidak perlu menyebutkan kewarganegaraan tergugat, sedangkan dalam Pasal 109 ayat 1 huruf b harus mencantumkan kewarganegaraan tergugat. Inkosistensi pasal-pasal tersebut di atas sangat menjulitkan kedudukan hakim oleh karena dipaksa untuk memilih salah satu dari dua alternatif dengan akibat yang sama bahwa putusan dapat menjadi batal. Artinya jika hakim dalam putusannya menyebutkan identitas tergugat sesuai dengan gugatan (Pasal 56 ayat 1 huruf b,) berarti menyimpang dari ketentuan Pasal 109 huruf b, sebaliknya jika hakim dalam putusan nya menyebutkan kewarganegaraan tergugat sesuai kehendak Pasal 109 ayat 1 huruf b berarti hakim menambah gugatan penggugat. Akibatnya jika hakim

Jika hakim dalam putusannya mengikuti ketentuan Pasal 56 ayat 1 huruf b (tidak mencampurkan kewarganegaraan tergugat), putusan diancam batal oleh ayat 2 Pasal 109. Atas dasar tersebut maka sebaiknya dalam Pasal 109 ayat 1 perlu dipisahkan antara identitas tergugat dan penggugat, dengan mengikuti ketentuan Pasal 56 ayat (1) huruf a dan b.

Tentang hal-hal tersebut di atas oleh Soedarsono<sup>15)</sup> menjelaskan bahwa " mengenai rumusan dalam Pasal 56 ayat 1 huruf b yang dimaksud adalah jabatan, karena yang menjadi tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah jabatan bukan pemangku jabatan ".

Dari kedua pendapat ini penulis mengikuti pendapat yang menyatakan bahwa tergugat adalah jabatan, karena pemangku jabatan adalah silih berganti dalam waktu tertentu sedangkan jabatan adalah tetap (lingkungan kerja). Tugas dan tanggung jawab adalah melekat pada jabatan bukan pada pemangku jabatannya.

Tetapi mengenai kekurangan rumusan dalam Pasal 109 ayat (1) adalah prinsipil karena meyangkut penerapan hukum acara yang diancam batal jika tidak dipenuhi. Untuk hal ini seharusnya ada patwa Mahkamah Agung.

#### 3.4. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat.

Pemeriksaan dengan Acara Cepat adalah merupakan pengecualian dari proses pemeriksaan dengan Acara Biasa. Dimana pada dasarnya pemeriksaan dengan Acara Cepat merupakan percepatan dari jalannya proses pemeriksaan dan putusan atas suatu sengketa Tata Usaha Negara. Tujuan dari proses pemeriksaan dengan Acara Cepat adalah untuk mendapatkan pu-

tusan yang lebih cepat dibandingkan dengan acara biasa.

Seperti halnya dengan proses pemeriksaan dengan acara biasa, proses pemeriksaan dengan acara cepat harus melalui penelitian administratif. Tetapi tidak melalui rapat permusyawaratan Ketua Pengadilan.

Untuk dapat dilakukan pemeriksaan dengan acara cepat penggugat harus mengajukan permohonan dalam gugatannya kepada Ketua Pengadilan supaya perkaranya diperiksa dengan acara cepat.

Pemeriksaan dengan acara cepat diatur dalam Pasal-98 UU. NO. 5 TH 1986 yang menegaskan bahwa :

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

Menelaah ketentuan tersebut di atas nampak bahwa untuk dapat dilakukan pemeriksaan dengan acara cepat harus ada permohonan dari pihak penggugat. Dalam permohonan itu harus dimuat alasan-alasan tentang adanya kepentingan penggugat yang cukup mendesak. Alasan pemohon dapat berupa; Apabila keputusan yang digugat itu jika dilaksanakan dengan segera, akan menimbulkan kerugian yang besar terhadap penggugat. Dalam praktek sering pemohon mengajukan permohonan

an supaya perkaranya diperiksa dengan acara cepat karena permohonan untuk menundah pelaksanaan Tata Usaha Negara yang digugat, tidak dikabulkan oleh pengadilan.

Ketua Pengadilan memeriksa alasan-alasan permohonan dan harus mempertimbangkan adanya motivasi yang cukup - menggambarkan keadaan yang mendesak yang dihadapi penggugat. Sehingga diperlukan dengan cepat adanya putusan perkaranya. Disamping itu yang diperhatikan pula adalah - kompleks tidaknya perkara yang bersangkutan. Sebab jika perkara itu sangat kompleks, jelas tidak dapat diperiksa dengan acara cepat.

Disamping itu dalam praktek yang perlu diperhatikan adalah apakah keadaan yang sangat mendesak itu tidak disebabkan oleh penggugat itu sendiri.

Hasil pemeriksaan Ketua Pengadilan atas permohonan penggugat untuk berperkara dengan acara cepat harus dituangkan dalam suatu penetapan. Jika permohonan tersebut tidak dikabulkan maka perkara tersebut diperiksa dengan acara biasa. Sebaliknya jika permohonan dikabulkan - maka Ketua Pengadilan akan mengeluarkan penetapan bahwa perkara tersebut akan diperiksa dengan acara cepat. Dan perkara itu diperiksa dengan hakim tunggal. Dan proses - pemeriksaannya harus mengikuti ketentuan dalam Pasal 99 UU NO. 5 TH 1986, yang berbunyi :

- (1) Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan Hakim Tunggal.
- (2) Dalam hal permohonan sebagaimana yang dimaksud



- dalam Pasal 98 ayat 1 dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu 7 hari setelah di keluarkannya penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 98 ayat 2 menentukan hari tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 63.
- (3) Tenggang waktu untuk jawaban bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak me lebih 14 hari.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa proses pembuktian pemeriksaan dengan acara ce pat tidak jauh bedanya dengan acara biasa. Yang berbeda adalah masalah tenggang waktu yang diperlukan dalam pro ses pembuktian. Dimana dalam acara cepat lebih singkat-serta ditangani oleh Hakim Tunggal.

### 3.5. Perbandingan Beberapa Bagian Pada Pemeriksaan Per-kara Berdasarkan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha-Negara Dengan Hukum Acara Perdata.

#### 3.5.1. Sistim Beracara.

Dalam Hukum Acara Perdata, jika terjadi sengketa maka sengketa tersebut diselesaikan menurut ketentuan hukum acara perdata. Hukum acar perdata adalah hukum yang berisi ketentuan yang mengatur bagaimana caranya - untuk menjamin ditaatinya hukum perdata materil.

Dan menurut Sudikno Mertokusumo <sup>16)</sup> bahwa

Hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materil, atau hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin pelaksanaan hukum perdata materil.

Demikian pula dalam bidang hukum peradilan Tata



Usaha Negara. Sehingga jika terjadi sengketa Tata Usaha Negara, sengketa tersebut harus diselesaikan menurut ketentuan hukum peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pengertian hukum acara perdata tersebut di atas maka dapat diartikan bahwa Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah aturan hukum yang mengatur tentang tata cara para pihak dan pejabat pengadilan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Dari kedua pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa baik dalam hukum acara perdata maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara terdapat aturan hukum yang diperuntukkan untuk menjamin atau menyelesaikan sengketa yang timbul dalam hukum materil masing-masing. Jadi hukum acara peradilan tata usaha negara adalah hukum yang menjamin ditaatinya Hukum Tata Usaha Negara.

Hukum Acara Perdata yang berlaku sekarang menurut Smdikno Mertokusumo<sup>17)</sup> adalah :

- a. Het Herziene Indonesisch Reglement (H.I.R).
- b. Rechtsreglement Buitengewesten (Rbg)
- c. UU NO. 14 TH 1970 dan UU NO. 14 TH 1985
- d. Yurisprudensi dan doktrin, dalam praktek sering-dipergunakan R.V. bagi orang yang tunduk pada BW.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam UU NO.5 TH 1986, UU NO. 14 TH 1970, dan UU NO.14 TH 1985. Disamping itu juga akan diperlakukan tentang Yurisprudensi dan Doktrin.

Di atas penulis mengemukakan bahwa dalam Hukum Acara Perdata maupun Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, ber-

laku beberapa ketentuan hukum. Tetapi untuk pembahasan lebih lanjut, yang menjadi bahan acuan penulis adalah ketentuan yang terdapat dalam Het Herzien Indonesisch Reglement (H.I.R) dan Rechtsreglement Buitengewesten (Rbg), untuk hukum acara perdata. Dan untuk Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dipergunakan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan tidak mengesampingkan peraturan-peraturan lain yang berlaku dalam kedua hukum acara tersebut.

#### 3.5.1.1. Acara Biasa Dan Acara Cepat

Telah dijelaskan dimuka bahwa, setiap perkara yang masuk ke Pengadilan terlebih dahulu harus dibayar biaya perkara kemudian didaftarkan pada Kepanitraan Pengadilan. Kemudian diajukan dalam rapat permusyawaratan Ketua Pengadilan dimana dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan menetapkan bahwa gugatan berdasar atau tidak berdasar untuk disidangkan lebih lanjut.

Dalam hal penggugat dalam gugatannya memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan perkaranya dipercepat, maka hal ini akan diputuskan oleh Ketua Pengadilan dalam rapat permusyawaratan. Penetapan atas permohonan itu, harus dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan dalam jangka waktu 1 hari setelah diterimanya permohonan itu.

Pemeriksaan dengan acara cepat adalah merupakan pe

ngeculian dari proses pemeriksaan dengan acara biasa. Di mana pada dasarnya pemeriksaan dengan acara cepat merupakan percepatan dari jalannya proses pemeriksaan suatu perkara, hingga dihasilkan suatu putusan akhir. Jadi pada dasarnya tujuan diadakannya pemeriksaan dengan acara cepat adalah untuk mendapatkan putusan akhir yang lebih cepat dibandingkan dengan proses acara biasa.

Pemeriksaan dengan acara cepat dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara dimungkinkan karena bertolak dari prinsip bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah tetap sah menurut hukum, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya, Jadi Keputusan Tata Usaha Negara yang masih dipersengketakan di pengadilan tetap dianggap berdasarkan hukum sepanjang belum ada putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak berdasarkan hukum.

Berdasarkan hal ini, jika terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendasar maka penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan perkaranya dipercepat. Dan jika hal ini dikabulkan oleh Ketua Pengadilan perkara tersebut diperiksa dengan acara cepat, yang dilakukan oleh Hakim Tunggal.

Pemeriksaan dengan acara cepat dalam UU NO. 5 TH 1986 adalah merupakan karakteristik khusus dari pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini yang membedakan dengan pemeriksaan suatu sengketa perdata menurut Hukum Acara Perdata.

Dan proses pemeriksaan dengan acara biasa pada Pengadilan Tata Usaha Negara nampak mempunyai perbedaan dan persamaan dengan proses pemeriksaan menurut Hukum Acara Perdata.

Dalam Hukum Peradilan Tata Usaha Negara ditentukan bahwa sebelum pemeriksaan perkara dimulai sidang harus dinyatakan terbuka untuk umum. Hal ini diatur dalam Pasal 70 UU NO. 5 TH 1986 yang menegaskan bahwa :

- (1) Untuk keperluan pemeriksaan Hakim Ketua Sidang membuka sidang dan menyatakannya terbuka untuk umum.
- (2) Apabila Majelis Hakim memandang bahwa sengketa yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum.
- (3) Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 dapat menyebabkan batalnya putusan demi hukum.

Maksud ketentuan tersebut di atas adalah supaya setiap orang dapat mengikuti jalannya persidangan. Sehingga dengan demikian Hakim Dapat mempertanggung jawabkan pemeriksaan yang tidak memihak.

Ketentuan tersebut di atas dapat pula dilihat dalam Hukum Acara Perdata khususnya Pasal 179, 317, H.I.R (Pasal 190 Rbg), Yang pada pokoknya menegaskan bahwa, Hakim Ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum. Apabila hal ini tidak dipenuhi maka putusan yang diambil tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Tetapi dalam hal-hal tertentu atau berdasarkan alasan yang penting menurut Hakim sidang dapat dinyatakan tertutup untuk umum.



Dalam hal penggugat atau kuasanya tidak hadir dipersidangan pada sidang pertama dan kedua setelah dipanggil dengan patut, dan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan maka Majelis Hakim menyatakan gugatan dinyatakan gugur (Pasal 71 UU. NO. 5 TH. 1986).

Dalam hal acara perdata hal tersebut diatas diatur dalam Pasal 26 H.I.R (Pasal 150 R.V).

Persamaan lain yang ada dalam kedua hukum acara ini ialah tentang perubahan dan pencabutan gugatan. Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara hal ini diatur dalam Pasal 75 dan 76 UU. NO. 5 TH. 1986. Pasal 75 UU. NO.5 TH. 1986 menegaskan bahwa ;

- (1) Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatannya hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh Hakim.
- (2) Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya samapi dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh Hakim.

Dalam hukum acara perdata diatur dalam Pasal 127 Rv. yang menentukan bahwa, perubahan gugatan dibolehkan sepanjang tidak mengubah atau menambah pokok tuntutan.

Demikian pula tentang pencabutan gugatan di Pengadilan-

an Tata Usaha Negara, menurut UU. NO.5 TH. 1986 dibenarkan. Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya sebelum tergugat memberikan jawabannya. Dan apabila tergugat telah memberikan jawabannya, maka pencabutan gugatan oleh peng - gugat akan dikabulkan oleh Pengadilan hanya apabila disetu - jui tergugat (Pasal 76 UU.NO.5 TH.1986). Ketentuan ini da - lam Hukum Acara Perdata diatur dalam Pasal 271 Rv.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas jelas bahwa baik dalam Hukum Acara Perdata maupun Hukum Acara Tata Usaha Ne - gara, pengaturan tentang perubahan dan pencabutan gugatan adalah sama. Ketentuan tentang eksepsi dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 77 UU. NO.5 TH. 1986. Ditegaskan bahwa eksepsi tentang kewenangan ab - solut Pengadilan dapat diajukan setiap waktu selama peme - riksaan. Meskipun tidak diajukan eksepsi tentang kewenang - an absolut Pengadilan, tetapi Hakim mengetahui hal itu, Ha - kim karena jabatannya wajib menyatakan bahwa Pengadilan ti - dak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan (Pasal 77 ayat (1) UU.NO. 5 TH. 1986). Mengenai eksepsi tentang kewenangan relatif Pengadilan harus diajukan sebelum di - sampaikan jawaban atas pokok sengketa, dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa. Dan eksepsi lain yang tidak menyangkut kewenangan Pengadilan hanya da - pat diputus bersama dengan pokok sengketa (Pasal 77 ayat (2),(3) UU. NO.5 TH.1986).

Ketentuan tentang eksepsi dalam Hukum Acara Perdata

diatur dalam H.I.R dan Rbg. Eksepsi tentang kewenangan relatif pengadilan diatur dalam Pasal 125 ayat(2), 133 H. I R (149 ayat (2), 159 Rbg). Dalam pasal ini ditegaskan bahwa tangkisan terhadap konpotensi relatif Pengadilan harus diajukan pada permulaan sidang dan harus diperiksa sebelum pokok perkara.

Eksepsi tentang kewenangan absolut. (Pengadilan menurut H.I.R dan Rbg, adalah bahwa dapat diajukan sepanjang pemeriksaan, dan walaupun tidak diajukan Hakim wajib oscara ek officio memutuskan berkuasa tidaknya Pengadilan memeriksa perkara itu (Pasal 134 HIR, 150 Rbg).

Azaz obyektifitas tidak memihak Pengadilan dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 78 dan 79 UU NO.5 TH 1986. Ditentukan bahwa seorang Hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ke tiga atau hubungan suami isteri meskipun telah cerai dengan salah seorang Hakim atau Panitra. Hal ini juga harus berlaku antara Hakim atau Panitra dengan tergugat penggugat atau kuasa hukum. Apabila ketentuan ini tidak diindahkan sedang sengketa tersebut telah diputus, maka sengketa tersebut wajib segera diadili ulang dengan susunan yang lain ( Pasal 78 UU.NO.5 TH.1986).

Ditegaskan pula bahwa seorang Hakim atau Panitra wajib mengundurkan diri apabila ia berkepentingan langsung atau tidak langsung atas suatu sengketa. Pengunduran

diri dapat dilakukan atas kehendak sendiri atau atas kehendak salah satu pihak. Jika hal ini tidak diindahkan se dangkan sengketa telah diputus maka sengketa itu wajib diadili ulang dengan susunan yang lain (Pasal 79 UU NO.5 TH 1986).

Dalam Hukum Acara Perdata asas obyektifitas Pengadilan seperti tersebut di atas diatur dalam Pasal 374 ayat (1) H.I.P. (Pasal 702 ayat (1) Rbg) yang menegaskan bahwa, apabila perkara yang diperiksa Hakim menyangkut kepenting an Hakim itu sendiri baik langsung maupun tidak langsung atau tersangkut isteri Hakim itu sendiri, atau salah se- orang keluarga sedarah atau semenda dalam garis keturunan yang lurus tanpa terkecuali dalam keturunan kesamping sam- pai derajat keempat, maka Hakim yang bersangkutan wajib - mengundurkan diri.

Menelaah kedua ketentuan di atas jelas bahwa asas- obyektifitas Pengadilan dalam proses pemeriksaan perkara- menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah sa- ma dengan asas obyektifitas yang diatur dalam Hukum Acara Perdata. Asas ini didasarkan atas suatu pertimbangan bah- wa tidak seorangpun yang dapat menjadi Hakim yang baik dalam perkaranya sendiri serta untuk menjaga wibawa Penga- dilan dalam menemukan keadilan.

Ketentuan tentang intervensi dalam Hukum Acara Per- adilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 83 UU NO 5 TH 1986 menegaskan bahwa selama pemeriksaan berlangsung

setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan maupun : prakarsa Hakim, dapat mengadakan intervensi. Pihak ketiga yang masih masuk dalam perkara yang sedang diperiksa dapat bertindak sebagai;

- a. Pihak yang membela haknya ; atau
- b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Intervensi dalam Hukum Acara Perdata diatur dalam Pasal 279 sampai 282 RV. Menentukan bahwa intervensi dapat berupa intervensi yang menyertai salah satu pihak, dan intervensi yang menegahi pihak yang sedang berperkara.

Perbedaan antara intervensi dalam Hukum Acara Perdata dengan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara ialah - bahwa intervensi dalam UU NO.5 TH 1986, dapat muncul dari prakarsa Hakim yang memeriksa perkara yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena kepentingan yang diatur dalam - Hukum Peradilan Tata Usaha Negara adalah kepentingan umum. Sehingga Hakim dalam memeriksa sengketa Tata Usaha Negara harus memperhatikan kepentingan pihak lain yang tersangkut sedangkan dalam Hukum Acara Perdata kepentingan yang di atur sifatnya subyektif.

Perbedaan lain yang terdapat dalam kedua hukum acara ini, adalah tentang proses pemeriksaan saksi. Pasal 86 ayat (1) UU No. 5 TH 1986, menegaskan bahwa Hakim Ketua



sidang karena jabatannya dapat memerintahkan seseorang saksi untuk didengar dalam persidangan. Bahkan menurut Pasal 56 UU NO.5 TH 1986, jika dipandang perlu Hakim berwenang - memerintahkan kedua belah pihak yang bersengketa untuk datang menghadap di persidangan, sekalipun sudah diwakili oleh kuasanya. Ketentuan tersebut tidak diatur dalam Hukum Acara Perdata.

Sebaliknya dalam Hukum Acara Perdata (Pasal 130 HIR 154 Rbg.) ditegaskan bahwa Hakim harus selalu mengusahakan mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara tidak diatur.

Perbedaan lain yang terdapat dalam Hukum Acara Perdata dengan UU Peradilan Tata Usaha Negara adalah tentang reconversi. Dimana dalam Hukum Acara perdata reconversi di bolehkan, sebaliknya dalam Hukum Acara Peradilan Tata Negara tidak dibenarkan.

Reconversi tidak dibenarkan dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara karena bertolak dari ketentuan bahwa yang menjadi pangkal sengketa dalam Sengketa Tata Usaha Negara negara adalah keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Dimuka telah dijelaskan bahwa apabila perkara Tata Usaha Negara diperiksa dengan acara cepat, maka sengketa - itu diperiksa oleh Hakim Tunggal. Tetapi proses ini tidak sama dengan proses pemeriksaan dengan hakim Tunggal dalam

pemeriksaan dengan acara menurut hukum acara Perdata. Karena pemeriksaan dengan Hakim Tunggal menurut hukum Acara Perdata prosesnya tidak berbeda dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Hakim. Sedangkan dalam UU NO.5 TH 19-86 proses pemeriksaan yang dilakukan dengan Hakim Tunggal berbeda dengan yang dilakukan oleh Hakim Majelis.

### 3.5.1.2. Berpekara Cuma-Cuma.

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Penggugat dapat berpekara cuma-cuma. Penggugat dibebaskan dari biaya perkara yang sebenarnya harus dibayar terlebih dahulu oleh penggugat.

Untuk dapat berpekara cuma-cuma penggugat harus mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan. Permohonan untuk itu diajukan pada waktu mengajukan gugatan, serta harus disertai dengan surat keterangan tidak mampu dari Kepala Desa atau Lurah ditempat kediaman pemohon (Pasal 60 UU NO.5 TH 1986). Dan dalam keterangan tersebut harus dinyatakan bahwa pemohon itu betul-betul tidak mampu untuk membayar biaya perkara.

Pasal 61 UU NO.5 TH 1986 menentukan bahwa :

- (1) Permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 60 harus diperiksa dan ditetapkan oleh Pengadilan sebelum pokok sengketa diperiksa.
- (2) Penetapan ini diambil ditingkat pertama dan terakhir.
- (3) Penetapan pengambilan yang telah mengabulkan permohonan penggugat untuk bersangkutan cuma-cuma ditingkat pertama, juga berlaku ditingkat banding dan kasasi.

Jika ketentuan ini dihubungkan dengan Pasal 59 UU NO.5 TH

1986, yang menentukan bahwa penggugat terlebih dahulu harus membayar uang muka biaya perkara, baru gugatannya di daftar oleh Panitra Pengadilan, nampak suatu kejanggalan-sebab kalau kita konsisten dengan Pasal 59 UU NO.5 TH 1986 jelas gugatan yang diajukan dengan disertai permohonan untuk berperkara cuma-cuma tidak akan pernah didaftarkan oleh Panitra Pengadilan,

Karena berperkara cuma-cuma adalah pengecualian dari asas berperkara harus dikenakan biaya. Maka penggugat dalam gugatannya mengenai permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk berperkara cuma-cuma, dan permohonan tersebut harus segera diperiksa setelah gugatan itu diterima panitra Pengadilan.

Dalam Hukum Acara Perdata, berperkara cuma-cuma diatur dalam Pasal 237 HIR (Pasal 273 Rbg) yang merupakan pengecualian dari asas bahwa berperkara dikenakan biaya, - yang diatur dalam Pasal 121 ayat (4), 182, 183 HIR, dan Pasal 145 ayat (4), 152 Rbg. Pasal 237 HIR (273 Rbg) menentukan bahwa bagi mereka yang tidak mampu untuk membayar-biaya perkara dapat mengajukan perkara dengan cuma - cuma dengan mendapatkan izin untuk dibebaskan dari biayaperkara dengan mengajukan surat keterangan tidak mampu yang dibuat oleh kepolisian setempat.

Berdasarkan ketentuan dalam kedua Hukum Acara ini-jelas bahwa berperkara cuma-cuma, baik dalam Hukum Acara Perdata maupun dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Nega

ra dimungkinkan.

### 3.5.2. Pemeriksaan Gugatan Sebelum Persidangan.

Di muka telah diuraikan bahwa dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, gugatan yang masuk di Pengadilan harus melalui Rapat Permusyawaratan dan Pemeriksaan Persiapan sebelum pokok perkara disidangkan.

Rapat Permusyawaratan diatur dalam Pasal 62 UU No. 5 TH 1986, yang menentukan bahwa Ketua Pengadilan berwenang menetapkan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan dinyatakan diterima atau tidak diterima. Atau dinyatakan berdasar atau tidak berdasar untuk disidangkan dalam persidangan lebih lanjut.

Gugatan yang dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar dalam hal:

- a. Pokok gugatan nyata nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan.
- b. syarat syarat gugatan tidak dipenuhi sekalipun tidak diberitahu.
- c. Gugatan tidak didasarkan atas alasan yang layak
- d. Apa yang dituntut gugatan sebenarnya sudah terpenuhi dalam keputusan yang digugat.
- e. Gugatan diajukan . . . . . sebelum atau sesudah lewat waktunya.

Penetapan Ketua Pengadilan dalam rapat permusyawaratan dapat diajukan perlawanan dalam tenggang waktu 14 hari setelah penetapan diucapkan, yang diperiksa diputus secara

singkat. Apabaila permohonan dibenarkan Pengadilan, penetapan gugur demi Hukum dan pokok gugatan akan diperiksa dan di putus diselesaikan dengan acara biasa. Terhadap putusan a tau perlawanan tidak dapat dapat digunakan upaya hukum.

Gugatan yang telah melewati rapat permusyawaratan-tersebut di atas, masih harus diperiksa dalam pemeriksaan persiapan sebelum pemeriksaan pokok perkara.

Pemeriksaan diatur dalam Pasal 63 UU NO.5 TH 1986 diatur bahwa sebelum pemeriksaan sengkete dimulai hakim-wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi - gugatan yang kurang jelas. Dalam pemeriksaan hakim :

- a. Wajib memberi nasehat kepada penggugat untuk - memperbaiki gugatannya dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 hari .
- b. Dapat diminta penjelasannya kepada Badan atau Pejabat atau Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Dalam hal penggugat tidak melaksanakan nasehat hakim untuk memperbaiki atau melengkapi gugatannya hakim dapat menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Atas putusan ini tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

Dalam Hukum Acara Perdata proses tersebut di atas - tidak dikenal, karena setelah penggugat memasukkan gugatan dan telah didaftarkan pada kepanitraan pengadilan serta telah menunasi biaya perkara, penggugat tinggal menunggu-



panggilan untuk mengikuti sidang. Ketua Pengadilan Negeri dengan surat penetapan menunjuk hakim yang akan memeriksa perkara itu. Hakim yang bersangkutan dengan surat penetapan menentukan hari sidang serta menjuruh memanggil kedua-belah pihak agar menghadap di pengadilan pada hari yang telah ditentukan dengan membawa saksi-saksi serta bukti-bukti yang diperlukan Pasal 121 HIR dan Pasal 145 Rbg. Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas jelas bahwa dalam Hukum Acara Perdata, tidak dikenal rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan yang ada dalam hakim acara Tata Usaha Negara. Tetapi tidak berarti bahwa hakim pada pengadilan negeri tidak dapat membantu penggugat dalam mengajukan gugatannya, karena Pasal 119 H.I.R (143 Rbg) memberi wewenang kepada Ketua Pengadilan untuk memberikan nasihat kepada pihak penggugat dalam mengajukan gugatannya.

### 3.5.3. Alat Bukti

Alat bukti adalah sangat penting dalam beracara karena, dengan alat bukti itulah para pihak dapat membuktikan kebenaran dalil-dalilnya. Tetapi tidak berarti bahwa para pihak dalam membuktikan, dapat menggunakan segala alat bukti yang menurutnya dapat membenarkan dalil-dalilnya. Karena Undang-Undang sendiri telah menentukan jenis jenis alat bukti itu sendiri yang sah.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, alat-alat bukti yang dapat digunakan secara limitatif telah ditentukan

dalam Pasal 100 UU NO.5 TH 1986 alat-alat bukti menurut Pasal 100 UU NO.5 TH 1986 adalah :

- a. Surat atau tulisan ;
- b. Keterangan ahli ;
- c. Keterangan saksi ;
- d. Pengakuan para pihak ;
- e. Pengetahuan Hakim.

Dan keadaan yang telah diketahui oleh umum tidak perlu dibuktikan lagi.

Lebih lanjut dalam Pasal 101 sampai 106 UU NO. '5 TH 1986 dijelaskan tentang masing-masing alat bukti itu.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut nampak bahwa alat bukti yang dapat digunakan dalam acara peradilan tata usaha negara ditentukan secara limitatif. Dan sudah pasti bahwa pembuktian dengan alat bukti yang lain dari ketentuan itu, tidak dibenarkan,

Dalam proses pemeriksaan menurut Hukum Acara Perdata alat bukti yang digunakan diatur dalam Pasal 164 H.L.R 284 Rbg dan 1866 B.W. Alat bukti yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah meliputi :

- a. Alat bukti tertulis.
- b. s a k s i
- c. Persangkaan
- d. Pengakuan
- e. Sumpah.

Menelaah dari alat-alat bukti dalam kedua Hukum Acara di atas nampak ada beberapa hal yang membedakannya. Antara

lain bahwa dalam Hukum Acara Perdata, pembuktian dengan alat bukti sumpah dan persangkaan dibolehkan, dalam hukum Acara Tata Usaha Negara tidak dibenarkan. Sebaliknya alat bukti tentang pengetahuan Hakim dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara dibenarkan sedangkan dalam hukum acara perdata tidak dikenal.

Masalah lain yang membedakan pembuktian dalam kedua hukum acara ini, ialah bahwa dalam hukum acara perdata selain alat bukti yang terdapat dalam Pasal 164 H.I.R, 284 Rbg, 1866 B.W di atas masih terdapat alat bukti lain yang dapat digunakan. Alat bukti yang dimaksud ialah pemeriksaan setempat dan keterangan ahli.

Ketentuan mengenai pemeriksaan setempat diatur dalam Pasal 153 HIR, yang menentukan bahwa apabila hakim ketua menganggap perlu, dapat mengangkat seorang atau dua orang komisaris dari Majelis, dengan bantuan panitra pengadilan dapat melakukan pemeriksaan setempat yang dilakukan oleh Hakim adalah karena Jabatannya, dan bukan pemeriksaan secara pribadi.

Jadi sekalipun pemeriksaan setempat dalam Hukum Acara Perdata tidak dimuat dalam Pasal 164 HIR ( Pasal 284 Rbg, 1866 BW), sebagai alat bukti tetapi tujuannya ialah supaya Hakim memperoleh kepastian peristiwa yang menjadi sengketa. Maka fungsi pemeriksaan setempat pada hakikatnya adalah sebagai alat bukti.

Pemeriksaan setempat, menurut Sudikno Mer -



tokusumo<sup>18)</sup> adalah :

Pemeriksaan mengenai perkara oleh hakim karena jabatannya yang dilakukan diluar gedung atau tempat-kedudukan pengadilan, agar hakim dengan melihat sendiri memperoleh gambaran atau keterangan yang memberi kepastian tentang peristiwa-peristiwa yang menjadi sengketa.

Demikian pula tentang keterangan ahli yang tidak diatur dalam Pasal 164 HIR ( Pasal 284 Rbg, 1866 BW), tetapi diatur dalam Pasal 154 Rbg dan 181 Rbg. Yang menentukan bahwa apabila pengadilan berpendapat bahwa perkaranya dapat dijelaskan seorang ahli, maka atas permintaan salah satu pihak, atau karena jabatannya pengadilan dapat mengangkat seorang ahli.

Dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara penjelasan lebih terperinci tentang masing-masing alat bukti tidak diatur. Namun menurut hemat penulis bahwa untuk penjelasan mengenai alat bukti dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara dan juga terdapat dalam Hukum Acara Perdata, penjelasannya adalah sama. Karena keduanya mempunyai tujuan untuk memberikan kepastian kepada hakim tentang kebenaran dalil dalil para pihak.

Jadi alat bukti surat atau tulisan yang diatur dalam Pasal 101 UU NO.5 TH 1986 pada dasarnya sama dengan alat bukti yang diatur dalam Pasal 138, 165, 167 H.I.R , Pasal 164, 285, 305 Rbg. dan Pasal 1867 - 1894 BW).

Juga tentang alat bukti saksi yang diatur dalam Pasal 104 UU NO. 5 TH 1986 adalah sama dengan ketentuan -

Ketentuan tentang alat bukti saksi yang terdapat dalam Hukum Acara Perdata, yang diatur dalam Pasal 135-152, 168-172 H.I.R. (Pasal 165-179 Rbg. dan Pasal 1895-1912 BW.

Menganai pengakuan yang diatur dalam Pasal 105 UU. NO 5 TH. 1986, yang hanya menegaskan bahwa pengakuan tidak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan-alasan yang kuat dan dapat diterima oleh hakim. Dari ketentuan ini nampak bahwa pengakuan dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara tidak diatur secara terperinci.

Sebaliknya dalam Hukum Acara Perdata, pengakuan diatur lebih terperinci dalam Pasal 174, 175, 176 H.I.R ( Pasal 311, 312, 313 Rbg ), dan Pasal 1923-1928 BW. Karena pengakuan dalam kedua hukum acara ini adalah sebagai alat bukti, maka dapat disimpulkan bahwa: penjelasan lebih terperinci dalam proses pembuktian dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah sama dengan alat bukti yang juga diatur dalam Hukum Acara Perdata.

#### 3.5.4. Peranan Hakim.

Dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan, peranan Hakim adalah berbeda dengan peranan Hakim Perdata, dalam hal-hal tertentu. Karena apabila dilihat dalam beberapa ketentuan dalam UU. NO. 5 TH. 1986, nampak dengan jelas beberapa ketentuan yang menegaskan dalam proses pemeriksaan peranan Hakim adalah aktif.

Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara sangat aktif untuk mendapatkan kebenaran materil. Dasar tentang keak-



tipan Hakim dalam Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat dalam beberapa ketentuan dalam UU.NO.5 TH. 1986, antarla in Pasal 63, 62 ayat(1) huruf b, 83, 107.

Di muka telah dijelaskan bahwa menurut Pasal 63 UU. NO. 5 TH.1986, sebelum pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dimulai di Pengadilan, Hakim Wajib melakukan peme-riksaan persiapan, untuk melihat tentang kurang lengkapnya suatu gugatan atau tidak jelasnya surat gugatan. Dalam kesempatan ini Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan demi lengkapnya data yang diperlukan untuk gugatan itu.

Dalam pemeriksaan ini Hakim::

- a. wajib memberikan nasehat kepada penggugat untuk melengkapi dan atau memperbaiki gugatannya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari.
- b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas nampak bahwa dalam proses pemeriksaan persiapan, peranan hakim adalah aktif, khususnya dalam membantu tergugat dalam melengkapi atau memperbaiki gugatannya. Disamping itu juga Hakim aktif untuk meminta keterangan atau hal-hal yang dipang dang penting dalam sengketa, dari tergugat.

Keaktifan Hakim, yang lain dapat dilihat dalam Pasal 62 ayat (1) huruf b UU.NO.5 TH.1986. Pasal 62: ayat (1) hu

ruf b, berbunyi:

Dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:

a.....

b. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan.

Berdasarkan ketentuan ini nampak dengan jelas bahwa Hakim (Ketua Pengadilan) aktif dalam proses rapat permusyawaratan, khususnya dalam meneliti tentang kekurangan surat gugatan. Dimana jika terdapat kekurangan atau kesalahan dalam penyusunan gugatan, maka Ketua Pengadilan memberitahu atau memperingati penggugat untuk memperbaiki dan atau melengkapi gugatannya.

Hal lain yang menunjukkan tentang keaktifan hakim dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara ialah Pasal 83 UU. NO. 5 TH. 1986, tentang intervensi. Pasal ini menentukan bahwa selama pemeriksaan berlangsung setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim dapat masuk dalam sengketa tata usaha negara. Yang dapat bertindak sebagai pihak yang membela haknya, atau pihak yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Dari ketentuan ini nampak salah satu peranan hakim yang aktif. Yakni Hakim dapat memprakarsai atau menarik pihak ketiga untuk masuk dalam proses yang sedang diperiksa.

Hal semacam ini tidak didapatkan dalam Hukum Acara Perdata. Intervensi dalam Hukum Acara Perdata hanya timbul dari pihak ketiga yang merasa mempunyai kepentingan atas perkara yang sedang diperiksa (Pasal 279-282 RV.).

Hakim karena jabatannya dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar keterangannya dalam persidangan. Bahkan jika saksi tidak datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan supaya saksitersebut dibawah oleh polisi ke persidangan.

Hal tersebut diatas tidak didapatkan dalam Hukum Acara Perdata. Hakim bersifat pasif dalam menunggu saksi yang diajukan para pihak. Juga Hakim tidak mempunyai hak untuk memaksa seorang untuk datang di persidangan untuk didengar sebagai saksi.

Berdasarkan pembuktian menurut Hukum Acara Tata Usaha Negara tersebut diatas, nampak perbedaan yang sangat prinsipil dengan Hukum Acara Perdata. Peranan Hakim dalam proses pembuktian ini adalah sangat aktif. Sebagai jiwa dari Pasal 107 UU.No. 5 TH. 1986 yang berbunyi;

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

Menelaah ketentuan ini jelas bahwa Hakim mempunyai peranan yang aktif dalam proses pembuktian khususnya dalam menentukan luasnya pembuktian, beban pembuktian, dan menilai sahnya pembuktian yang harus didasarkan atas keyakinan Hakim.

Kebebasan Hakim tersebut di atas dapat dilihat lebih jelas dalam penjelasan Pasal 107 UU. NO. 5 TH.1986 yang menegaskan sebagai berikut;

Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materil. Berbeda dengan sistim hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri:

- a. apa yang harus dibuktikan
- b. siapa yang harus dibebani beban pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh para pihak yang berperk<sub>a</sub> dan hal apa yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri.
- c. alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian.
- d. kekuatan pembuktian, bukti yang telah diajukan.

Jadi berdasarkan penjelasan ini jelas bahwa Hakim peradilan tata usahanegara mempunyai peranan yang aktif. Dalam usaha menemukan kebenaran materil.

Hal tersebut diatas berbeda dengan pembuktian dalam Hukum Acara Perdata. Hakim tidak mempunyai peranan yang seluas itu, karena hakim terikat terhadap dalil-dalil dan bukti yang dikemukakan oleh para pihak. Demikian pula dalam pembagian beban pembuktian, Hakim perdata harus mengikuti asas umum beban pembuktian yang diatur dalam Pasal 163 H.I. R. (Pasal 283 Rbg, dan Pasal 1865 B,W). yang menentukan bahwa

"barang siapa yang mengaku mempunyai hak atau mendasarkan atas suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang lain harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu".

Demikian pula dalam pemeriksaan perkara perdata Hakim sangat tergantung pada fakta-fakta yang dikemukakan oleh para pihak yang bersipat formil atau pasif.

Berdasarkan perbandingan tersebut diatas, jelas bahwa peranan hakim menurut Hukum Acara Tata Usaha Negara adalah aktif. Dan sebaliknya menurut Hukum Acara Perdata peranan Hakim bersifat pasif.

Sehingga Peter J.J. Van Burem<sup>19)</sup>, berpendapat bahwa;

Dalam proses perkara Peradilan Tata Usaha Negara hakim tidak tergantung pada dalil dan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, ia dapat menguji aspek lain diluar sengketa.

Sedangkan dalam Hukum Acara Perdata hakim harus mencari kebenaran formil. Tetapi tidak berarti bahwa dalam Hukum Acara Perdata hakim mencari kebenaran yang setengah-setengah. Sehingga oleh Sudikno Mertokusumo<sup>20)</sup> menjelaskan bahwa;

Mencari kebenaran formil berarti bahwa hakim tidak boleh melampaui batas-batas yang diajukan oleh yang berperkara, jadi tidak melihat kepada bobot atau isi akan tetapi kepada luas daripada pemeriksaan oleh hakim.

Jadi Hakim dalam mencari kebenaran formil hanya menunggu fakta-fakta yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Sehingga pembuktiannya cukup dengan "preponderance of evidence", saja. Sebaliknya dalam Hukum Acara Tata



Tata Usaha Negara, kebenaran yang akan dicari adalah kebenaran materil. Sehingga proses pembuktiannya harus dengan "beyond of reasonable doubt".

1. Mas Bakar,SH.MH. 1992, makalah Mengkaji Berbagai Problematika Hukum Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, halaman 19.
2. Soedarsono, SH. wawancara.
3. Indroharto, SH, 1991, Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, hal 226.
4. Ibid, hal. 226-227.
5. Mas Bakar,SH.MH. Catatan kuliah Hukum Acara Tata Usaha Negara, tahun 1990.
6. Op cit, hal. 225.
7. SF.Marbun, 1988, Peradilan Tata Usaha Negara,Liberty, hal. 105.
8. Faure, lihat Prof.Dr. Sudikno Mertokusumo,SH, Hukum Acara Perdata Indonesia, 1985, Liberty, hal. 94.
9. Prof.Dr. Sudikno Mertokusumo, SH. 1985, Hukum Acara Perdata, Liberty, hal..106-107.
10. Prof. Dr.R.Supomo,SH. 1958, Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, Pasco, hal. 88-89.
11. Prof.R. Subekti,SH. 1978, Hukum Pembuktian , Pradnya P Paramita, hal.5-6.
12. Lihat, Indroharto,SH.1991 hal.321-322,dan Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo,SH. 1985, hal.115-118.
13. Indroharto,SH. Op cit, hal. 324-327.
14. Mas Bakar,SH.MH. op cit, hal. 13-16.
15. Soedarsono,SH. wawancara.
16. Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo,SH. op cit, hal. 2.
17. Ibid. halaman 7-8.
18. Ibid, halaman 161.
19. J.J.Van Buren, lihat SF.Marbun, Peradilan Tata Usaha Negara, 1988, Liberty, hal. 88.
20. Prof.Dr. Sudikno Mertokusumo,SH. op cit, halaman 110-111.

## BAB IV

## P E N U T U P

## 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam bab-bab di muka, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, terdapat beberapa ketentuan yang masih dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda dalam berbagai kalangan yang berkecimpung dibidang Hukum Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, terdapat beberapa ketentuan yang tidak saling bersesuaian satu dengan yang lainnya, serta terdapat pula ketentuan yang sulit dipenuhi dalam praktek.
3. Proses pembuktian menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, adalah terdapat kebebasan Hakim dalam melangsungkan pembuktian dengan pembatasan pada jenis alat bukti yang dapat digunakan digunakan serta jumlah alat bukti yang menentukan sahnya pembuktian dan harus disertai keyakinan Hakim.
4. Khusus mengenai jenis alat bukti, jika dibandingkan dengan alat bukti yang terdapat dalam Hukum Acara Perdata, dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara alat bukti yang sah lebih terbatas.

5. Peranan Hakim dalam pemeriksaan menurut Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah lebih aktif dalam menemukan kebenaran materil, jika dibandingkan dengan pemeriksaan menurut Hukum Acara Perdata dalam mencari kebenaran materil.

#### 4.2. Saran-Saran

1. Hendaknya ketentuan-ketentuan dalam UU.NO.5 TH.1986 yang masih dapat menimbulkan perbedaan penafsiran, oleh Pemerintah segera diantisipasi dengan jalan menerbitkan pedoman pelaksanaannya.
2. Diharapkan pula agar ketentuan-ketentuan yang tidak saling bersesuaian dalam beberapa pasal UU. NO.5 TH. 1986, oleh Pemerintah diadakan penelitian lebih lanjut untuk dijadikan bahan oleh yang berwenang untuk memperbaiki ketentuan-ketentuan tersebut.
3. Disarankan pula agar Pemerintah mengadakan penyuluhan tentang materi yang terdapat dalam UU.NO.5 TH 1986, kepada aparatur negara dan kepada seluruh lapisan masyarakat.

- Baharuddin Lopa, Prof. Dr. SH, Andi Hamzah, Dr. SH, Miniek Suparni, SH. Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika Jakarta, 1989.
- Indroharto, SH. Usaha Memahami Undang-Undang Tata Usaha Negara Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Kansil, CST. SH, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991.
- Mas Bakar, SH. MH, Catatan Kuliah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, 1990.
- Mas Bakar, SH. MH. makalah, Mengkaji Berbagai Problematika Hukum Dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, 1992.
- Marbun, SF. Peradilan Tata Usaha Negara, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Prins, W. F. Mr. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Andalusia, Jakarta, 1975.
- Prins, W. F. Mr. - R. Kosim Adisapoetra, Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Rochmad Soemitro, Prof. Dr. SH. Peradilan Tata Usaha Negara, PT Eresco, Bandung, 1987.
- Subekti, R. Prof. SH. Hukum Pembuktian, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978.
- Sudikno Mertokusumo, Prof. Dr. SH. Hukum Acara Perdata Indonesia Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Supomo, R. Prof. Dr. SH. Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri, Pasco, Jakarta, 1958.



Utreht, E. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,  
tampa penerbit, 1975.

Soedarsono, SH. (Hasil wawancara)