

# PRINSIP HAKIM AKTIF (DOMINI LITIS PRINCIPLE) DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Aju Putrijanti

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang  
J.Prof.Soedarto, SH, Tembalang Semarang  
email : aputriyanti@yahoo.com

## Abstract

*Dominis litis principle is one of the important principle in Administrative Court. Judge should be active during the process of the court, gives advise to Plaintiff to complete the claim, also guidance in the evidence process. Due to the development in society, this principle should be understood in a wider sense of substantive and proportional justice. To gives substantive and proportional justice, judge should consider ethic,moral, customs, and others outside law itself, and have to think progressive , in order to give a substantial justice. Refer to this principle, it is shown that there is an important relation between the domini litis principle, and a substantive proportional justice, as should be understood in a progressive way.*

**Keywords :** *domini litis principle, administrative court.*

## Abstrak

*Prinsip hakim aktif adalah salah satu prinsip penting dalam pemeriksaan di Peradilan Tata Usaha Negara. Hakim secara aktif, menasehati Penggugat untuk melengkapi surat gugatan, serta dalam proses pembuktian. Dalam perkembangan di masyarakat, prinsip hakim aktif perlu untuk dipahami secara luas, untuk dapat memberi keadilan substansial proporsional. Hakim harus mempertimbangkan faktor moral, etika, kebiasaan dan faktor-faktor non hukum lainnya untuk mewujudkannya. Antara prinsip hakim aktif dan keadilan substansial proporsional ada keterkaitan yang penting, serta harus dipahami sebagai cara berpikir yang bersifat progresif.*

**Kata Kunci:** *prinsip hakim aktif, peradilan tata usaha negara.*

## A. Pendahuluan

Perkembangan masyarakat yang dipengaruhi perkembangan teknologi, budaya ,menimbulkan perkembangan pemikiran atau ide mengenai negara hukum. Apabila pada konsep awal ide negara hukum di Eropa yaitu negara memiliki tugas dan kewajiban menjaga kegiatan seluruh warga negara, sehingga negara bertugas sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Dikutip oleh Hotma P. Sibuea dari Kusnardi dan Ibrahim, ada dua unsur negara liberal atau negara penjaga malam atau negara hukum klasik, *pertama* , perlindungan terhadap hak asasi manusia, *kedua*, pemisahan kekuasaan. Perlindungan hukum hak asasi manusia bertujuan untuk memberikan jaminan yang sangat penting bagi setiap orang untuk dapat melakukan aktivitas. Unsur pemisahan kekuasaan merupakan unsur

yang memperkuat jaminan terhadap kebebasan individu karena pemisahan kekuasaan merupakan mekanisme pengawasan terhadap tindakan raja atau penguasa.<sup>1</sup>

Perkembangan ide Negara Hukum tidak lepas dari unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan oleh F.J.Stahl dan digunakan di negara Eropa Kontinental atau negara yang menggunakan *Civil Law*, yaitu :<sup>2</sup>

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia
- c. pemerintah berdasarkan peraturan
- d. adanya peradilan administrasi.

Tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberi perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan hukum Pemerintah

1 Hotma. P.Sibuea, 2010, Asas Negara Hukum,Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta, Erlangga, hlm 28.

2 SF.Marbun, 2003,PeradilanAdministrasi dan UpayaAdministratif, Yogyakarta, UII Press, hlm 7.

di bidang hukum publik. Dalam melaksanakan fungsinya, pejabat atau badan tata usaha negara dapat menerbitkan keputusan tata usaha negara yang menimbulkan akibat hukum merugikan. Selain memberi perlindungan hukum, Peradilan Tata Usaha Negara juga melakukan pengawasan terhadap tindakan hukum Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, agar dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih, akuntabel. Pengawasan dilakukan melalui pengujian obyek sengketa berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, maupun berdasar faktor non-hukum yang ada.

Untuk dapat melaksanakan fungsi dengan baik, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki asas beracara secara khusus, yaitu prinsip hakim aktif, mengingat yang diuji adalah keputusan tata usaha negara yang berada di ranah hukum publik. Pengaturan prinsip hakim aktif dilakukan dalam peraturan perundang-undangan, namun mengenai pelaksanaan akan menjadi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan prinsip hakim aktif dalam Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana pengembangan / perluasan prinsip hakim aktif untuk dapat memberi keadilan bagi masyarakat?

## B. Pembahasan

### 1. Pengaturan prinsip hakim aktif dalam PTUN

Pengadilan tata usaha negara memiliki asas hukum acara peradilan tata usaha negara yang bersifat khusus, yaitu:<sup>3</sup>

- a. asas putusan bersifat *erga omnes*, bahwa setiap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menimbulkan konsekuensi mengikat umum dan mengikat terhadap sengketa yang mengandung persamaan, yang mungkin timbul pada masa yang akan datang.
- b. asas *het vermoeden van Rechtmatigheid* atau asas *presumptio justae causa*, demi kepastian hukum, setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum, sehingga harus dilaksanakan terlebih dahulu, selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan oleh hakim administrasi sebagai keputusan yang bersifat melawan hukum.
- c. Asas pemeriksaan segi *Rechtmatigheid* dan

larangan pemeriksaan segi *Doelmatigheid*, artinya pengujian terhadap keputusan tata usaha negara hanya dari segi yuridisnya saja. Hakim tidak boleh atau dilarang melakukan pengujian dari segi *kebijaksanaan* (*doelmatigheid*) suatu keputusan yang disengketakan, meskipun Hakim tidak sependapat dengan keputusan yang disengketakan, sebatas keputusan yang disengketakan tidak merupakan keputusan yang bersifat melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), sewenang-wenang (*willekeur/a bus de droit*).

- d. asas hakim aktif (*domini litis principle*), asas ini berkaitan dengan asas pembuktian bebas, karena hakim administrasi disertai tanggung jawab untuk menemukan kebenaran materiil terhadap sengketa yang dipiksanya.

Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pemeriksaan di Peradilan Tata Usaha Negara, prinsip hakim aktif digunakan mulai dari tahap Pemeriksaan Persiapan, pemeriksaan sidang, pembuktian, di mana Hakim PTUN dapat menentukan sendiri, apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian serta kekuatan pembuktian yang diajukan para pihak yang berperkara.

Prinsip hakim aktif yang merupakan bagian dari kebebasan atau independensi kekuasaan kehakiman, dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat secara tegas yang disebutkan secara normatif pada pasal-pasal berikut: Pasal 58, Pasal 63 ayat (2), Pasal 72, Pasal 80, Pasal 85, Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 58 UU No. 5 Tahun 1986 menunjukkan prinsip Hakim aktif, karena apabila dipandang perlu Hakim berwenang memerintahkan kedua belah pihak untuk datang sendiri ke persidangan, sekalipun sudah diwakili penguasa. Hakim secara aktif, dapat memerintahkan para pihak yang bersengketa untuk menghadap sendiri, jika menurut Hakim ada hal-hal yang harus didengar langsung oleh dan dari para pihak bersengketa.

Prinsip Hakim aktif dalam Pasal 63 ayat 1 dan 2, digunakan pada tahap Pemeriksaan Persiapan. Setelah melalui tahap Rapat Permusyawaratan, berdasar penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha

3 SF.Marbun, op.cit, hlm. 159-168.

Negara, bahwa gugatan dapat diterima dan untuk selanjutnya memasuki tahap Pemeriksaan Persiapan. Pada Pemeriksaan Persiapan, Hakim yang ditunjuk, akan melakukan pemeriksaan dengan cermat terhadap gugatan Penggugat, wajib memberi nasihat kepada Penggugat untuk melengkapi dan menyempurnakan gugatan. Guna membantu Penggugat dalam melengkapi hal-hal yang dibutuhkan, Hakim dapat meminta penjelasan kepada Tergugat, agar memberikan hal-hal yang masih diperlukan oleh Penggugat.

Pada bagian penjelasan Pasal 63 ayat (1) dan (2) menyebutkan, bahwa ketentuan ini merupakan kekhususan dalam proses pemeriksaan sengketa tata usaha negara. Wewenang hakim untuk mengimbangi dan mengatasi kesulitan seseorang sebagai penggugat dalam mendapatkan informasi atau data yang diperlukan dari tergugat, mengingat bahwa penggugat dan tergugat kedudukannya tidak sama. Secara normatif, maksud dan tujuan digunakannya prinsip hakim aktif, hanya dicantumkan pada Pasal 63.

Berdasar Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap orang bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Memperhatikan isi Pasal 27 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, sebaiknya ide dasar yang melandasi digunakannya prinsip hakim aktif, juga berdasarkan untuk memberi perlindungan hukum. Karena berdasarkan pada ide dasar bahwa setiap orang sama kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan, kedudukan antara penggugat dan tergugat adalah sama, bukannya tidak seimbang, sehingga perlu untuk diseimbangkan.

Dikemukakan oleh Marbun sebagaimana dikutip oleh W. Riawan Tjandra,<sup>4</sup> terdapat dua pertimbangan yang mendasari eksistensi asas tersebut yaitu :*pertama*, karena keputusan TUN yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku, sehingga hakim dibebani untuk mencari kebenaran materiil. *Kedua*, peran aktif hakim dimaksudkan untuk

menyeimbangkan kedudukan penggugat dan tergugat, dikarenakan kedudukan tergugat yang lebih kuat daripada kedudukan penggugat, hal ini karena tergugat lebih memiliki kelengkapan informasi, sarana dan prasarana daripada penggugat.

Pada proses persidangan, Hakim dengan surat penetapan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat hadir dan/atau menanggapi gugatan. Ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 ini, juga merupakan prinsip hakim aktif, karena hakim secara aktif dapat meminta agar tergugat hadir atau menanggapi gugatan, hal ini agar pemeriksaan sengketa berjalan dengan cepat.

Selain Pasal 72 tersebut, Pasal 80 UU No. 5 Tahun 1986, menyebutkan bahwa Hakim berhak di dalam sidang untuk memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan dalam sengketa. Penjelasan pasal menyebutkan, peran Hakim aktif dan menentukan serta memimpin jalannya sidang agar pemeriksaan tidak berlarut-larut. Cepat atau lambatnya penyelesaian sengketa, tidak semata-mata tergantung pada kehendak para pihak, melainkan Hakim harus selalu memperhatikan kepentingan umum yang tidak boleh dihambat oleh sengketa ini.

Dalam kaitannya dengan alat bukti yang dapat digunakan, Pasal 107 UU No. 5 Tahun 1986, untuk menemukan kebenaran materiil, dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam persidangan, serta tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim dapat menentukan sendiri : apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani beban pembuktian oleh pihak yang berperkara dan hal apa yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri, alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian, kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

Sistem pembuktian dalam sengketa tata usaha negara adalah sistem pembuktian bebas terbatas, artinya hakim bebas untuk menentukan dan menggunakan alat bukti yang ada, namun terbatas sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan. Dalam pembuktian, hakim bersifat aktif

4 W.Riawan Tjandra, 2009, Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 71.

karena bebas untuk menemukan kebenaran materiil, dengan memperhatikan hal-hal yang terjadi selama proses pembuktian di persidangan.

Dari uraian di atas, prinsip hakim aktif digunakan mulai sebelum pemeriksaan dalam persidangan hingga pembuktian. Ide dasar digunakannya prinsip hakim aktif dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyeimbangkan kedudukan penggugat dengan tergugat, yang dalam proses pemeriksaan, hakim secara aktif membantu penggugat mulai dari melengkapi gugatan, memerintahkan tergugat hadir atau menanggapi gugatan, memberikan petunjuk mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan para pihak. Jadi, tidak terbatas pada tahap Pemeriksaan Persiapan dan pembuktian saja.

Dalam penerapan asas keaktifan Hakim, dapat menimbulkan putusan hakim ultra petita artinya Hakim memutus suatu perkara lebih dari apa yang dimohon oleh Penggugat. Penerapan ultra petita diperlukan agar Hakim dapat mempertimbangkan secara lengkap keputusan TUN yang disengketakan guna menilai keabsahan keputusan TUN tersebut beserta akibat hukumnya, walaupun mungkin terdapat hal-hal yang berkaitan dengan pengujian keputusan TUN itu tidak dimasukkan oleh penggugat sebagai dalil dalam gugatannya.<sup>5</sup>

## 2. Pengembangan / perluasan prinsip hakim aktif untuk dapat memberi keadilan bagi masyarakat.

Dalam hukum acara peradilan tata usaha negara Perancis, dikenal prinsip "inquisitoir" (bahasa Perancis : *l'instruction*) menunjukkan bahwa keaktifan dari proses pemeriksaan perkara ada sepenuhnya pada Hakim yang memimpin persidangan, jadi tidak tergantung pada inisiatif dan keaktifan para pihak-pihak yang berperkara seperti halnya dalam perkara perdata biasa. Maka adalah tepat bila segala inisiatif untuk menyelesaikan proses perkara ada di tangan pemeriksa sendiri, yaitu Hakim Tata Usaha Negara. Hakimlah yang akan menentukan segala-galanya, antara lain

membatasi jawab-jawab, memandang perlu adanya *plaatsonderzoek*, pemeriksaan ahli dan sebagainya. Oleh karena itu dibutuhkanlah tenaga-tenaga Hakim yang benar-benar menguasai Hukum Tata Usaha Negara, terutama kontensius administratif.<sup>6</sup>

Ditambahkan pula, mengenai *inquisitoriale*, artinya bahwa Hakim memimpin secara keseluruhan jalannya pemeriksaan perkara dengan kata lain Hakim aktif, dimana Hakim tidak saja menentukan pengajuan para pihak dan tenggang waktu lamanya pemeriksaan pendahuluan, tetapi dengan teknik-teknik pemeriksaannya Hakim dapat berinisiatif sendiri dan menentukan segala tindakan pemeriksaan pendahuluan yang dipandang perlu, misalnya : menentukan berkas-berkas yang perlu diperdebatkan, pembuktian, penelitian, mencukupi pemeriksaan berdasarkan argumentasi yang telah dikemukakan secara lengkap oleh penggugat, untuk menguatkan keyakinannya. Sifat inilah yang antara lain membedakan peradilan administratif dengan peradilan umum.<sup>7</sup>

Dalam proses pembentukan peradilan tata usaha negara, Pemerintah menggunakan beberapa prinsip dari Perancis, sebagai negara yang memiliki peradilan administrasi dan menganut sistem hukum *Civil Law*. Adapun prinsip *inquisitoir* dari hukum acara peradilan tata usaha negara Perancis, diadopsi dan disesuaikan dengan nilai, filosofi dan cita hukum Pancasila. Penyesuaian prinsip *inquisitoir* adalah menjadi prinsip hakim aktif, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 63, Pasal 80 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 bertujuan menyeimbangkan posisi penggugat dan tergugat yang tidak seimbang, karena tergugat sebagai Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, dan Hakim berhak memberi petunjuk kepada para pihak dalam menggunakan alat bukti, Hakim secara aktif, dapat meminta penjelasan dari tergugat demi lengkapnya data yang dibutuhkan oleh penggugat.

Tujuan prinsip hakim aktif yaitu menyeimbangkan kedudukan tergugat dan penggugat sebenarnya merupakan bentuk prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the*

5 Ibid, hlm.72.

6 Paulus Effendie Lotulung, "Beberapa Pokok Bagi Pembentukan Peradilan Administrasi di Indonesia", Makalah dalam Loka Karya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, Masuknya Perkara ke Mahkamah Agung Dari Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, 29,29, 30 November 1978, hlm.16.

7 Chairani A.S. Gani, "Sistem Peradilan Administrasi di Perancis", Makalah dalam Loka Karya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, Masuknya Perkara ke Mahkamah Agung Dari Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, 29,29, 30 November 1978, hlm.18.

law) yang digunakan dalam pemeriksaan persiapan. Pengadilan memberi keadilan bagi penggugat, yaitu keadilan prosedural, agar kedudukan penggugat seimbang dengan kedudukan tergugat. Disebut keadilan prosedural, karena tahap di lakukannya proses menyeimbangkan kedudukan tergugat dan penggugat ini, merupakan salah satu proses pemeriksaan sengketa tata usaha negara yang tercakup dalam sistem peradilan tata usaha negara.

Dalam perkembangan, masyarakat tidak hanya mencari keadilan prosedural atau formal, melainkan keadilan substansial. Untuk dapat menerbitkan putusan PTUN yang dapat memberi keadilan substansial, Hakim PTUN seyogyanya melakukan pengembangan atau perluasan prinsip hakim aktif. Pengembangan atau perluasan prinsip hakim aktif ini, bahwa prinsip hakim aktif tidak sebatas digunakan pada proses yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun Hakim perlu aktif melakukan penemuan hukum yang diwujudkan pada bagian pertimbangan hukum putusan. Selain melakukan penemuan hukum, Hakim perlu untuk berorientasi pada keadilan substansial proporsional dalam memberi putusan, dengan mengedepankan paradigma menyelesaikan sengketa, bukan lagi paradigma memutus sengketa.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat 1 UU Nomor 48 Tahun 2009, bahwa Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, perlu dikaji kembali prinsip hakim aktif dalam PTUN untuk lebih dipahami dan dikembangkan secara luas, agar dapat memberi putusan yang berkeadilan. Jelas di sini, tugas hakim adalah melakukan penemuan hukum dengan cara mengikuti dan memahami nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan hidup dalam masyarakat.

Dalam masyarakat tentu ada hukum, *ubi societas ubi ius*, hukum tidak saja yang tertulis dibuat oleh penguasa atau legislatif, tetapi juga hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, serta bersifat dinamis. Kondisi masyarakat yang berbeda, dengan ciri atau sifat tertentu yang ada, akan memberi corak hukum tidak tertulis pada masyarakat bersangkutan. Adanya nilai-nilai filosofi, ide, yang mendasari hukum tidak tertulis patut dipertimbangkan bagi perkembangan masyarakat dan hukum tidak tertulis.

Arti penting hukum tidak tertulis sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat,

dikemukakan Eugen Ehrlich "*the center of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself.*" Lebih lanjut dengan konsep "living law" nya, menurut Ehrlich ada dua sumber hukum:<sup>8</sup>

- a. *Legal history and jurisprudence*, yaitu penggunaan preseden dan komentar tertulis.
- b. *Living law* yang tumbuh dari kebiasaan mutakhir dalam masyarakat.

Dalam perkembangan, *living law* ini dapat dipahami sebagai nilai-nilai atau ide, atau kebiasaan yang hidup dan berpengaruh terhadap perkembangan masyarakat. Keterkaitannya dengan putusan hakim, ide *living law* ini berpengaruh dalam moral, nilai-nilai kehidupan seorang hakim, yang akan tampak pada pertimbangan hukum putusan.

Pengaruh pemikiran positivist dalam cara berpikir hakim, menimbulkan putusan yang bersifat formal positivits, artinya sesuai dengan isi atau rumusan dalam perundang-undangan yang berlaku. Dalam keadaan demikian, hakim bertindak sebagai corong undang-undang saja (*la bouche de la loi*), yang pada awalnya hal tersebut untuk menjaga agar penguasa tidak bersikap absolut. Teori pemisahan kekuasaan yang secara tegas memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta pentingnya independensi atau kebebasan kekuasaan kehakiman, dan hakim berfungsi untuk mengadili sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pemikiran positivist ini, pada perkembangannya, mengalami beberapa perkembangan yang dipengaruhi perkembangan sosial masyarakat. Ide positivist bagi hakim dalam memutus sengketa, banyak mendapat pencerahan, yang diikuti pentignya pemahaman dan konsep yang lebih luas daripada sekedar memutus berdasar peraturan perundangan yang berlaku. Pemahaman memutus berdasar peraturan perundangan yang berlaku, juga harus dapat melihat dan menangkap pemahaman masyarakat mengenai keadilan yang dikehendaki.

Teori positivisme John Austin mengenai hukum, antara lain menyebutkan bahwa hukum adalah perintah dari penguasa yang berdaulat, hukum positif harus memenuhi unsur perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan, hukum yang layak adalah suatu sistem yang logis, tetap dan

bersifat tertutup.<sup>9</sup> Menurut Kelsen, hal penting mengenai hukum, bahwa hukum sebagai suatu sistem tertutup (*closed logical system*), hukum dibersihkan dari hal-hal yang bersifat non hukum, yaitu etika, sosiologi, politik, dan lain-lain.<sup>10</sup> Baik Austin dan Kelsen, mengemukakan bahwa hukum sebagai suatu sistem tertutup, dan hakikat hukum adalah hukum positif, tujuan akhir dari positivisme hukum adalah kepastian hukum.

Aliran *Legal Realism* di Amerika, dapat dilihat sebagai salah satu ide yang menjadi ide dasar bahwa hakim harus bersikap aktif dalam membuat putusan, dengan tidak saja terpaku pada ketentuan atau rumusan pasal dalam perundang-undangan, melainkan melihat faktor-faktor non hukum lainnya, antara lain moral, budaya, kehidupan sosial hakim. Oliver Wendell Holmes Jr, pelopor Aliran *Legal Realism*, mengemukakan hukum bekerja mengikuti peristiwa-peristiwa konkret yang muncul, dalil-dalil hukum yang bersifat universal harus diganti dengan logika yang flexibel dan eksperimental sifatnya. Selain norma-norma hukum, moral hidup dan nilai-nilai etika sosial Hakim, atau dengan kata lain, pola perilaku (*pattern of behaviour*) Hakim secara sosial ikut menentukan. Ucapan Holmes yang terkenal dan dianggap menggambarkan realisme hukum Amerika berbunyi:<sup>11</sup>

*"The Prophecies of what the courts will do in fact and nothing more pretentious, are what I mean by the law."*

*Legal Realism* melihat pentingnya realitas (fakta) kehidupan sebagai pembentuk hukum, yaitu fakta atau realitas yang merupakan hasil hubungan – hubungan yang telah terpola di dalam kehidupan masyarakat. Menurut aliran *Legal Realism*, peran hakim sangat penting karena di dalam memutus perkara, tidak boleh hanya mengandalkan hukum positif saja, tetapi juga harus dapat menemukan hukum yang sebenarnya dalam kehidupan untuk menjadi landasan keputusannya.<sup>12</sup>

Ajaran *legal realism* atau *the functional jurisprudence* rintisan Holmes, bukannya mengabaikan sifat kajian-kajian hukum yang

normatif – deduktif dan doktrinal, akan tetapi sesungguhnya cuma hendak menegaskan bahwa dalam setiap penciptaan hukum in concreto itu selalu terjadi apa yang disebut *judgements*, ialah putusan-putusan yang diinfiltrasi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadi yang bersifat extra-legal (bukannya yang *illegal*). Roscoe Pound dengan paham *sociological jurisprudence* malahan menganjurkan dikerjakannya *judgements* seperti itu oleh para hakim agar hukum dan keputusan-keputusan hukum tidak hanya fungsional dalam masyarakat akan tetapi juga secara proaktif dapat merekayasa perubahan masyarakat.<sup>13</sup>

Agar dapat memberi putusan yang berkeadilan substansial proporsional, hakim Pengadilan Tata Usaha Negara juga harus mulai untuk membangun pengadilan tata usaha negara yang bersifat progresif. Untuk dapat membangun pengadilan tata usaha negara yang progresif, hakim harus memiliki pemikiran progresif, menjadikan dirinya sebagai bagian dari masyarakat, karena hakim adalah makhluk sosial, sehingga perlu untuk keluar dari gedung pengadilan.<sup>14</sup> Hakim perlu untuk melihat realita yang ada di sekitar masyarakat, agar dapat memahami, mengetahui keadilan yang dikehendaki masyarakat.

Salah satu putusan PTUN yang menggunakan hukum progresif dalam pertimbangan hukum, adalah Putusan No.04/G/2009/PTun.Smg, antara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) selaku Penggugat melawan Kepala Kantor Pelayanan Ijin Terpadu Pati selaku Tergugat, Ir.Suharto (bertindak untuk dan atas nama PT. Semen Gresik (Persero) Tbk Di Desa Gadudero, Desa Kedumulyo, Desa Tumpegunung, Desa Sukolilo, Desa Sumberoko, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati Jawa Tengah) beralamat di Jalan Veteran, Gresik, Jawa Timur selaku Tergugat II Intervensi. Obyek sengketa adalah Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu No. 540/052/2008 tertanggal 5 Nopember 2008, yang dikeluarkan oleh Tergugat, tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Pelayanan Perijinan

9 Widodo Dwi Putro, 2011, Mengkritisi Positivisme Hukum : Langkah Awal Memasuki Diskursus Metodologis dalam Penelitian Hukum, dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 14-15.

10 Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, Hukum Sebagai Suatu Sistem. Bandung. Mandar Maju. hlm. 120.

11 Boy Nurdin, 2012, Kedudukan dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia, Bandung, Alumni, hlm 90.

12 FX. Adji Samekto, 2008, Justice Not for All Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis, Yogyakarta, Genta Press, hlm 24.

13 Soetandyo Wignjosoebroto, 2011, Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 130.

14 Satjipto Rahardjo, 2006, Membedah Hukum Progresif, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm. 56.

Terpadu Nomor: 540/040/2008 tentang Ijin Pertambangan Daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur Atas Nama Ir. Muhammad Helmi Yusron, Alamat Komplek Pondok Jati AM-6 Sidoarjo Jawa Timur Bertindak Untuk dan Atas Nama PT. Semen Gresik (Persero) Tbk Di Desa Gadudero, Desa Kedumulyo, Desa Tompegunung, Desa Sukolilo, Desa Summersoko, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati Jawa Tengah.

Dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim menggunakan pendekatan *socio-cultural, socio-legal*, dan hukum progresif. Ditekankan oleh Majelis Hakim mengenai arti pentingnya pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Kars bagi kelangsungan hidup masyarakat Samin, menunjukkan adanya kekuatan sosial budaya masyarakat setempat sebagai salah satu upaya pembentukan hukum, Keterikatan dan ketergantungan masyarakat Samin dengan lingkungan hidup di sekitarnya, sebagai faktor non hukum yang memiliki peran penting dalam pembentukan hukum. Diangkatnya faktor non hukum ini sebagai salah satu pertimbangan hukum, menunjukkan bahwa Majelis Hakim berusaha berpikir secara progresif dengan tidak terpaku pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga memasukkan faktor hukum, sosial budaya sebagai salah satu pertimbangan hukum dalam memutus dan menyelesaikan sengketa; dengan demikian Hakim tidak menjadi corong undang-undang.

Secara jelas pada bagian pertimbangan Majelis Hakim menggunakan pendekatan penafsiran hukum progresif yang bersifat *evolitif dinamik* agar dapat memberi putusan yang berkeadilan. Progresivitas pertimbangan Majelis Hakim secara jelas dapat dilihat bahwa selain prosedur formal yang harus dipenuhi oleh Tergugat, masih ada faktor lain di luar hukum yang harus dipertimbangkan Tergugat. Dalam pemikiran yang mengarah progresif, faktor lain tersebut yang berada di luar ranah hukum antara lain ketergantungan masyarakat adat Samin kepada lingkungan hidup, pandangan, ajaran, agama, budaya dan karakteristik yang khas, kemampuan masyarakat adat Samin dari segi modal, teknologi, informasi, kemampuan manajemen yang mengakibatkan ketergantungan kepada lingkungan hidup, sehingga apabila ada kerusakan ekosistem, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kehidupan keseharian

mereka, termasuk pengaruh secara ekonomi dan budaya.

Langkah progresivitas Hakim untuk menggali faktor non hukum dalam pertimbangan Hakim, tentu memerlukan aspek keyakinan Hakim. Sebagaimana disebut dalam Pasal 100 ayat (1) huruf *e juncto* Pasal 106 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa pengetahuan Hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya, dengan kata lain, keyakinan Hakim merupakan faktor penting dalam pertimbangan hukum untuk memberi putusan yang berkeadilan dan menyelesaikan. Aspek keyakinan Hakim dipengaruhi berbagai hal, pendidikan, keadaan sosial, latar belakang keluarga yang menentukan Hakim dalam membuat pertimbangan untuk memberi putusan yang berkeadilan.

Rekonseptualisasi prinsip hakim aktif dalam pertimbangan hukum dilakukan dengan melakukan penalaran hukum menggunakan aspek *socio-cultural*, tidak hanya menggunakan aspek yuridis-dogmatis saja. Digunakannya aspek *socio-cultural* ini, karena masalah lingkungan hidup merupakan masalah yang krusial dan aktual, serta menyangkut berbagai kepentingan sehingga memerlukan pengkajian multidisipliner dengan pendekatan penafsiran hukum progresif yang bersifat evolitif-dinamik.

Pengkajian multidisipliner dilakukan melalui aspek *socio-cultural* yang diangkat dalam penalaran hukum ini, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa kepentingan masyarakat adat Samin atau Sedulur Sikep di Kecamatan Sukolilo yang memiliki budaya, karakteristik, agama dan ajaran tersendiri yang khas, harus dihormati, merupakan bagian dari hukum adat Indonesia. Perlindungan terhadap masyarakat adat secara jelas disebutkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 I ayat (3), Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 5, Pasal 6, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Pasal 6, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Pasal 6, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Keaktifan Majelis Hakim dapat dilihat pula pada pertimbangan hukum yang menyebutkan bahwa "...meskipun beberapa prosedur formal

telah dilalui, akan tetapi prosedur penting lainnya yang harus dilalui adalah yang berkaitan dengan ada atau tidaknya peran serta masyarakat (*public participation*) yaitu dengan mendengar pendapatnya (*public hearings*) ketika obyek sengketa *a quo* belum diterbitkan."

Hakim tidak hanya terpaku pada penalaran hukum secara teoritis, namun menggunakan penalaran hukum secara sosial, artinya bahwa masyarakat juga harus diikuti sertakan atau diberdayakan secara positif dalam pembangunan yang akan dilakukan di wilayah sekitar tempat tinggalnya. Peran serta masyarakat yang bermukim di wilayah yang akan dibangun sangat penting, karena memiliki keterikatan secara sosiologis dengan wilayah di mana ia tinggal, masyarakat adalah bagian dari lingkungannya, sebagai kesatuan yang sifatnya menyeluruh atau menyatu.

Melihat masyarakat sebagai kesatuan yang sifatnya menyatu dengan lingkungan, diwujudkan dengan adanya dengar pendapat dengan masyarakat, untuk lebih mengetahui pendapat, kehendak, cara pandang mereka terhadap lingkungan tempat tinggalnya, dan apabila di tempat tersebut akan dibangun pabrik semen. Dengar pendapat ini sebaiknya dihadiri oleh masyarakat, Pemerintah, dan pihak yang akan membangun pabrik semen, serta mendasarkan pada asas keterbukaan, asas musyawarah untuk mufakat, asas kekeluargaan, asas keadilan sosial. Dalam pemeriksaan alat bukti di persidangan, perwakilan yang hadir adalah mereka yang menyetujui pembangunan pabrik semen, di mana seharusnya, perwakilan masyarakat yang tidak setuju juga dihadirkan sebagai alat bukti.

Penerapan prinsip hakim aktif dalam pertimbangan hukum Hakim di atas, merupakan upaya rekonseptualisasi terhadap prinsip hakim aktif yang selama ini digunakan, terutama dalam proses pembuktian. Prinsip hakim aktif yang ada dan diatur dalam hukum positif, sifatnya limitatif, sementara melihat pelbagai perkembangan, tuntutan keadilan di masyarakat yang juga mengalami pergeseran paradigma tentang keadilan, perlu ada rekonseptualisasi prinsip hakim aktif, untuk pemenuhan rasa keadilan masyarakat.

Dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim yang memasukkan faktor-faktor di luar hukum sebagai salah satu pertimbangan, menunjukkan

bahwa hukum bukan lagi suatu sistem yang tertutup (*closed logical system*), melainkan menjadi sistem yang terbuka (*opened logical system*). Pengaruh positivisme yuridis dalam kasus ini, tidak lagi dominan, karena sejalan dengan realisme hukum, Hakim juga mempertimbangkan faktor lain di luar hukum sebagai bahan pertimbangan untuk memberi putusan.

Putusan pengadilan sebagai keputusan hukum memuat beberapa hal, antara lain: penalaran hukum yang di dalamnya memuat teori-teori sebagai landasan argumentasi hukum. Putusan pengadilan dapat termasuk dalam keputusan hukum, karena itu penerapan penalaran hukum dalam pertimbangan hukum putusan bersifat imperatif. Penalaran hukum menuntun kita untuk memahami putusan pengadilan melalui pemahaman logika hukum serta pola pikir yang digunakan hakim.<sup>15</sup> Dalam putusan di atas, Hakim menggunakan penalaran hukum yang bersifat *socio-cultural*, *socio-legal* dan hukum progresif. Hal ini untuk menemukan kebenaran materiil dan keputusan yang mengandung keadilan substansial proporsional.

Secara aktif, hakim memasukkan faktor-faktor diluar hukum, antara lain dengan melihat arti penting lingkungan hidup bagi kelangsungan hidup warga Sedulur Sikep, mengingat pola, budaya, filosofi, adat istiadat dan kebiasaan masyarakat yang tergantung pada lingkungan hidup di sekitar mereka. Hakim tidak sekedar membatalkan keputusan tata usaha negara yang disengketakan, tetapi juga memberi perlindungan terhadap warga sedulur Sikep sebagai bagian dari warga negara Indonesia, perlindungan terhadap lingkungan hidup, yang apabila dikaji secara sosiologis, memiliki arti penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

### C. Simpulan

Prinsip hakim aktif dalam Peradilan Tata Usaha Negara perlu untuk dipahami, dikembangkan secara lebih luas, artinya tidak terbatas pada ketentuan yang sudah ditegaskan dalam perundang-undangan terkait. Prinsip hakim aktif berawal dari teori kebebasan kekuasaan kehakiman yang dikembangkan dengan legal realisme serta pemikiran hakim yang bersifat progresif. Agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan dalam masyarakat, pengembangan prinsip hakim aktif

untuk dapat memberi keadilan substansial proporsional harus berorientasi untuk menyelesaikan masalah dengan menggunakan pendekatan hukum progresif.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, 2008, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Sidoarjo: Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri.
- Sibuea, Hotma. P. 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga.
- SF. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif*, Yogyakarta: UII Press
- Tjandra, W. Riawan, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Lotulung, Paulus Effendie, "Beberapa Pokok Bagi Pembentukan Peradilan Administrasi di Indonesia", Makalah dalam Loka Karya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, Masuknya Perkara ke Mahkamah Agung Dari Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, 29,29, 30 November 1978.
- Gani, Chairani A.S., *Sistem Peradilan Administrasi di Perancis*, Makalah dalam Loka Karya Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, Masuknya Perkara ke Mahkamah Agung Dari Badan-Badan Pengadilan Tata Usaha Negara, diselenggarakan di Surakarta, 29,29, 30 November 1978.
- Nurdin, Boy, 2012, *Kedudukan dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Samekto, FX. Adji, 2008, *Justice Not for All Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, Yogyakarta : Genta Press.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Prasetyo, Teguh, dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filsafat , Teori dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Berkemanfaatan*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Wignjosebroto, Soetandyo, 2011, *Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Mandar Maju.
- Widodo Dwi Putro, 2011, *Mengkritisi Positivisme Hukum : Langkah Awal Memasuki Diskursus Metodologis dalam Penelitian Hukum*, dalam *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986
- UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.