

ASAS KEAKTIFAN HAKIM (LITIS DOMINI) DALAM PEMERIKSAAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Edi Pranoto^a

^aFakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang , Indonesia

Abstrak

Kedudukan penggugat (orang atau badan hukum perdata) dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia selalu dalam posisi yang jauh lemah bila dibandingkan dengan Tergugat (Badan atau pejabat tata usaha negara), hal ini dikarenakan tergugat menguasai segala aspek hukum yang berkaitan dengan obyek gugatan, juga dikarenakan tergugat memiliki fasilitas, kemampuan keuangan dan kemampuan pengetahuan. Kondisi yang tidak seimbang inilah yang kemudian di dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha di Indonesia dikenal dengan adanya azas litis domini atau azas keaktifan hakim yang bertujuan untuk menyeimbangkan kedudukan antara Penggugat dan tergugat sehingga tercipta perlindungan hukum bagi Penggugat atau warga negara

Kata Kunci: Azas Litis Domini, Perlindungan Hukum Warga Negara

Abstract

The plaintiff's position (person or civil legal entity) in the State Administrative Court Judicial Procedure in Indonesia is always in a far weak position when compared to the Defendant (Agency or state administration official), this is because the defendant has mastered all legal aspects related to the object of the lawsuit , also because the defendant had facilities, financial ability and knowledge ability. This unbalanced condition is then known in the Administrative Procedure Law in Indonesia with the existence of the principle of litis domini or the principle of judge activity which aims to balance the position between the Plaintiff and the Defendant so as to create legal protection for the Plaintiff or a citizen.

Keywords: Principle of Litis Domini, Legal Protection of Citizens

Penulis : ^apranoto.edi@gmail.com

LATAR BELAKANG

Tujuan yang hendak dicapai dengan dibentuknya pemerintahan Indonesia adalah untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, menyelenggarakan kesejahteraan umum serta turut serta dalam menjaga perdamaian dunia dengan mendasarkan pada nilai-nilai Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka pemerintah melakukan perbuatan- perbuatan baik yang

berdasarkan hukum maupun tidak berdasarkan hukum. Yang berdasarkan hukum dapat berdasarkan hukum privat dapat pula berdasarkan hukum publik. Apabila timbul sengketa akibat perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah, dapat ditempuh melalui upaya administrasi dan juga peradilan, yang peradilan dapat melalui lembaga Peradilan Umum dan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara yang sudah ada di Indonesia sejak tahun 1991, ternyata belum mampu menjalankan fungsi control bagi pemerintah. Pemerintah waktu itu masih sewenang-wenang dan PTUN Nampak seolah tak bermanakna sama sekali, terbukti akhirnya Pemerintah harus di jatuhkan oleh gerakan reformasi mahasiswa karena kuatnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Reformasi di Indonesia sekarang ini, ternyata masih banyak tuntutan-tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat baik dalam bentuk lisan maupun tertulis. Dalam bentuk lisan pendapat dinyatakan dengan demonstrasi-demonstrasi, sedangkan secara tertulis dilakukan dengan pendapat-pendapat yang dilakukan baik melalui media cetak, elektronik dan bahkan media sosial. Dengan masih banyaknya tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat membuktikan agenda agenda reformasi belum sepenuhnya terwujud.¹, baik dalam penegakan hukum, hak asasi manusia, maupun pemberantasan korupsi.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia dibentuk tujuannya salah satu adalah untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta untuk mengontrol tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Pemerintah dengan dalih kepentingan umum bagi rakyat. Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara haruslah mampu mewujudkan tuntutan agar hukum mampu berinteraksi serta mengakomodir kebutuhan dan perkembangan dibuat untuk membangun masyarakat (*social engineering*).² Agar sesuai dengan tujuan pembentukan hukum itu sendiri. Artinya Peradilan Tata Usaha Negara mampu membuat dan membentuk karakter masyarakat yang mampu melawan adanya kewenang-wenangan pemerintah khususnya tindakan-tindakan yang berupa pembuatan keputusan dengan dalih kepentingan umum, yang mengabaikan rasa keadilan dan kesetaraan kedudukan dimata hukum sebagaimana amanah UUD 1945.

Sebelum reformasi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan manifestasi dari konsep-konsep dalam pikiran Bangsa Indonesia yang lazim disebut Hukum Dasar Tertulis. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar tertulis, hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja. Pada awalnya dalam pembukaan dan Batang Tubuh atau Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian ketentuan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) ditemukan pada penjelasan UUD 1945, demikian pula ketentuan mengenai sistem pemerintah Indonesia. Dalam penjelasan disebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia

¹ Edi Pranoto, Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berlandaskan Pada Nilai Pancasila Di Era Globalisasi, Jurnal Spektrum Hukum (<http://203.89.29.50/index.php/SH/article/view/1111>, diunduh 2 November 2019)

² Edi Pranoto, Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berlandaskan Pada Nilai Pancasila Di Era Globalisasi, Jurnal Spektrum Hukum (<http://203.89.29.50/index.php/SH/article/view/1111>, diunduh 2 November 2019)

menganut sistem konstitusional, artinya Pemerintah berdasarkan atas sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak berdasar absolutisme³. Amanat reformasi tersebut, diwujudkan dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Dengan amandemen UUD 1945, yang sebelumnya bersifat singkat dan supel, sekarang lebih dipertegas dan di perjelas aturan-aturan dalam berkehidupan berbangsa, bernegara serta bermasyarakat. Dan hasil amandemen salah satunya ialah penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Lebih jauh menurut Philipus M Hadjon⁴ adanya pengakuan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum, mengandung konsekuensi pula terhadap pengakuan harkat dan martabat manusia, tidak boleh ada kewenang-wenang yang dilakukan oleh siapapun terhadap siapapun. Perlindungan hukum ini menjadi penting karena kesepakatan para pendiri bangsa ini menggunakan Pancasila sebagai ideologi dan dasar Negara, yang menjadi falsafah dan pandangan hidup bangsa. Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup Bangsa Indonesia, maka nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila aka selalu dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah. Artinya pula bahwa harkat dan martabat manusia yang diakui di Indonesia adalah merupakan pemberian dari Tuhan Yang Maha Esa. Menurut Jony Emerson yang dikutip Edi Pranoto⁵ Dalam rangka memberikan pedoman bagi penentu kebijaksanaan pembangunan tertib hukum nasional agar senantiasa sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia, perlu kiranya dikemukakan rumusan cita hukum (*recht idee*) bangsa Indonesia dengan menyimpulkannya dari pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 dan nilai-nilai yang terkandung dalam semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh. Secara umum nilai-nilai dasar cita hukum bangsa Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Hukum nasional dibangun dengan mempertimbangkan kriteria rational, dan menjunjung tinggi nilai-nilai spiritual, etik dan moral untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat. Disimpulkan dari Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan pokok pikiran keempat Pembukaan UUD 1945.
- b. Hukum nasional dibangun atas prinsip penghormatan harkat dan martabat manusia dengan memberikan jaminan hak asasi warga negara dan hak-hak sosial secara selaras, serasi dan seimbang. Di samping itu hukum nasional harus mampu mencegah timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat. Disimpulkan dari sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dan pokok pikiran kedua dalam masyarakat.
- c. Hukum nasional melindungi segenap bangsa Indonesia yang merdeka, seluruh tumpah darah Indonesia dan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dimana hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Disimpulkan dari sila Persatuan Indonesia dan pokok pikiran kesatu Pembukaan UUD 1945.
- d. Hukum nasional dibentuk sesuai dengan prinsip negara yang berdaulat rakyat artinya dengan persetujuan rakyat melalui permusyawaratan perwakilan, agar hukum nasional sesuai dengan aspirasi rakyat sehingga mampu menjadi sarana untuk

³ SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. halaman 14

⁴ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. PT. Bina Ilmu. Surabaya. halaman 65

⁵ Edi Pranoto, Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berlandaskan Pada Nilai Pancasila Di Era Globalisasi, Jurnal Spektrum Hukum (<http://203.89.29.50/index.php/SH/article/view/1111>, diunduh 2 November 2019)

mengembangkan kesadaran, tanggung jawab dan mengairahkan peranserta dalam pembangunan dan menumbuhkan dinamika kehidupan bangsa dalam suasana tertib dan teratur.

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, selanjutnya Philipus M Hadjon⁶ merumuskan elemen atau unsur-unsur Negara Hukum Pacasila yaitu sebagai berikut:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*vide*: Pasal 1 angka 4 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Keputusan tata usaha Negara yang menjadi pangkal sengketa di PTUN menurut ketentuan Pasal 1 angka (4) UU Nomor 9 Tahun 2004 adalah berupa :

1. penetapan tertulis yang dikeluarkan pejabat/atau badan tata usaha;
2. berupa tindakan tata usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. bersifat kongkrit,
4. individual dan
5. final artinya mempunyai akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Selain yang bersifat positif sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 angka (9) diatas, juga termasuk menjadi obyek sengketa di PTUN adalah keputusan yang bersifat negative sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986, khususnya ayat (3) dirubah dengan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dengan demikian Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak perorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Peradilan Tata Usaha Negara bukan semata-mata berfungsi melindungi kepentingan individu atau perorangan, namun juga harus berfungsi pula memberikan perlindungan kepada kepentingan masyarakat (umum). Tujuan lainnya adalah untuk menciptakan aparatur negara yang efisien, bersih dan berwibawa serta dalam setiap tindakannya senantiasa berdasarkan hukum (*asas legalitas*) sebagai wadah untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara Pejabat/ Badan Tata Usaha Negara dengan masyarakat dan wadah lembaga peradilan merupakan pengawasan terhadap pejabat atau badan tata usaha negara yang bersifat refresif.⁷ Salah satu azas yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara adalah azas *Litis Domini* atau azas keaktifan hakim dalam memeriksa

⁶ *Ibid.* hlm 30

⁷ Darwan Print. 1995. *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*. PT. Citra Aditya Bhakti. Bandung. hlm 12

perkara, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan azas keaktifan Hakim (*litis domini*) dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara?
2. Apakah dengan penerapan azas keaktifan Hakim (*litis domini*) tersebut Peradilan Tata Usaha Negara sudah mampu memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat?

Tulisan yang bersifat konseptual ini mencoba mencari jawaban atas persoalan diatas, dengan melakukan studi kepustakaan baik primer maupun skunder.

PEMBAHASAN

1. Penerapan Azas Keaktifan Hakim (*Litis Domini*) Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara.

Menurut Indroharto⁸ Untuk melakukan control terhadap tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum public harus memperhatikan cirri-ciri sebagai berikut :

- a. Sifat atau karakteristik dari suatu keputusan TUN yang selalu mengandung asas *praesumptio iustae causa*, yaitu suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) harus selalu dianggap sah selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan ;
- b. Asas perlindungan terhadap kepentingan umum atau public yang menonjol disamping perlindungan terhadap individu ;
- c. Asas *self respect* atau *self obidence* dari aparaturnya pemerintah terhadap putusan-putusan peradilan administrasi, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata.

Dengan asas dan ciri khusus ini menjadi sangat penting untuk diketahui oleh siapapun juga yang berkeinginan mengajukan gugatan ke PTUN agar dalam mengajukan gugatan tersebut tepat dan menghasilkan putusan yang diharapkan. Pada hakekatnya Peradilan Tata Usaha Negara bertujuan untuk memelihara hubungan yang serasi, seimbang dan selaras antara aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Menciptakan aparaturnya yang efisien, bersih dan berwibawa dalam setiap tindakannya agar tidak merugikan warga negara, untuk mencapai tujuan tersebut Muchsan⁹ menyebutkan dalam rangka persidanganpun Peradilan Tata Usaha Negara mengenal azas –azas dan prinsip-prinsip yang khusus yaitu:

- a. Ada 4 (empat) prinsip bersifat universal (tidak terikat ruang dan waktu) yang meliputi :
 - 1) azas *litis domini* (azas keaktifan Hakim), yaitu keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak yang tidak seimbang. Pihak tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tentu menguasai betul peraturan

⁸ Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Ed. Revisi. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta. halaman 43

⁹ Muchsan. *Catatan Kuliah Hukum Acara Administrasi*. Pada Program Magister Ilmu Hukum UNTAG Semarang, tahun akademik 2002 angkatan I

perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan dan atau dasar dikeluarkan keputusan yang digugat, sedangkan pihak Penggugat adalah orang perorang atau badan hukum perdata yang dalam posisi lemah, karena belum tentu mereka mengetahui betul peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber untuk dikeluarkannya keputusan yang digugat;

- 2) azas *Presamtio Justia Causa* (setiap keputusan TUN) selalu dianggap benar, sebelum ada vonis yang mempunyai kekuatan hukum tetap, dan dapat dilaksanakan akibat hukumnya walau ada gugatan di pengadilan ;
- 3) azas *Auditla Alterparten* (Hakim harus memberlakukan sama kepada para pihak yang berperkara), tidak boleh memberikan perlakuan yang berbeda kepada setiap pihak yang bersengketa ;
- 4) azas *Erga Omnes* (Keputusan TUN) bersifat umum tidak bersifat kasuistis, artinya Sengketa TUN adalah sengketa diranah hukum public, yang tentu akibat hukum yang timbul dari putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, akan mengikat tidak hanya para pihak yang bersengketa namun berdasarkan asas putusan tersebut akan mengikat siapa saja. keputusan hakim lain harus diikuti (dalam kasus yang sama);

b. Asas/ prinsip yang berlaku di Indonesia, ditambahkan:

- 1) gugatan PTUN tidak mengenal gugat balik, karena yang menjadi pangkal sengketa TUN adalah keputusan tata usaha, sedangkan yang memiliki kewenangan mengeluarkan keputusan TUN hanya badan/atau pejabat tata usaha, seseorang/badan hukum perdata tidak memiliki kewenangan mengeluarkan keputusan tata usaha Negara ;
- 2) tidak mengenal sita jaminan, Dalam pengadilan TUN, setia[badan/pejabat TUN sebagai representasi Negara, selalu dalam posisi dianggap memiliki kemampuan dan tidak akan melakukan perbuatan dan/atau tindakan melanggar hukum ;
- 3) tidak mengenal putusan damai,
- 4) kalau mau damai silahkan gugatan dicabut, silahkan di luar pengadilan;
- 5) prinsip peradilan cepat, murah, sederhana;
- 6) prinsip kesatuan beracara, dimanapun berada hukumnya acaranya sama.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara peranan Hakim bersifat aktif (*nie lijdelijkheid van de rechter*). Hal ini berbeda dengan Hukum Acara Perdata dimana hakim bersifat pasif (*lijdelijk*) (**vide**: pasal 1865 KUHPerdata).¹⁰ Timbulnya peranan Hakim aktif dalam peradilan Tata Usaha Negara dilandasi pertimbangan antara lain, karena keputusan tata usaha negara yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku. Karena itu Hakim dibebani tugas untuk mencari kebenaran materiil.

Kecuali itu peran aktif hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan yang tidak seimbang antara penggugat dan tergugat, dimana kedudukan tergugat jauh lebih kuat daripada kedudukan penggugat baik berupa fasilitas dan keuangan maupun kemampuan pengetahuan.¹¹Asas *litis Domini*, dalam pelaksanaannya dapat dilakukan hakim pada saat :

¹⁰ Sudikno Mertokusumo. 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Liberty, Yogyakarta. hlm 54

¹¹ Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Ed. Revisi. Pusataka Sinar Harapan. Jakarta. hlm 154

1. **Pemeriksaan Persiapan**

Pada saat proses pemeriksaan berlangsung, hakim telah diwajibkan untuk berperan aktif memeriksa gugatan dan melengkapi dengan data yang diperlukan. Bahkan apabila pihak penggugat mengalami kesulitan memperoleh data atau informasi yang diperlukan, hakim dapat meminta penjelasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Tindakan demikian ini dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan penggugat yang tidak seimbang dengan kedudukan tergugat. Kecuali itu dimaksudkan untuk membantu penggugat mengatasi kesulitan yang dihadapi memperoleh informasi yang diperlukan sehubungan dengan sengketa yang dihadapi. Sesuai ketentuan Pasal 63 UU Nomor 5 Tahun 1986, maka Sebelum dilakukan pemeriksaan pokok sengketa, terlebih dahulu :

- 1) Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas, maka:
 - a. wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari. Kesempatan bagi Penggugat untuk meminta nasihat agar gugatan yang diajukan dapat memenuhi syarat materiil dan formil gugatan. Termasuk didalamnya mengajukan permohonan kepada hakim agar memintakan kepada Tergugat atas obyek sengketa atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan gugatan yang diajukan oleh Penggugat. Dalam proses ini kalau ternyata Penggugat belum jelas tentang maksud dan tujuan mengajukan gugatan, maka Hakim dapat memberikan nasihat dan bahkan perbaikan materi gugatan yang diajukan oleh Penggugat.
 - b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Kewenangan ini muncul setelah Hakim menerima permohonan dari Penggugat untuk dimintakan penjelasan berserta dokumen pendukung nya, agar Penggugat dapat melengkapi dan menyempurnakan gugatan yang diajukan.

Nasihat ini penting dilakukan oleh hakim, karena pada dasarnya ada ketidakberimbangan antara Penggugat dan Tergugat, karena Penggugat selalu dalam pihak yang lemah ketika berhadapan dengan Tergugat.

- 2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

Hal ini menandakan bahwa sifat nasihat hakim adalah wajib untuk di penuhi oleh Penggugat, karena kalau tidak menyempurnakan gugatan sebagaimana nasihat yang diberikan oleh hakim, maka hakim akan menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Dan atas putusan ini tidak ada upaya hukum, namun Penggugat dapat mengajukan gugatan baru, sedang proses serta prosedur seperti mengajukan gugatan.

2. Proses Pemeriksaan

Setelah nasihat yang diberikan oleh hakim sebagaimana amanah Pasal 63 UU Nomor 5 Tahun 1986, maka :

- a. Ketika pemeriksaan sedang berlangsung, hakim atau prakarsanya sendiri dapat menarik pihak ketiga (*vrijwaring*) sebagai *intervenient* untuk masuk dalam proses sengketa, baik untuk membela hak-haknya sendiri, maupun sebagai peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang sedang bersengketa (**Vide:** pasal 83 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).
- b. Selanjutnya keaktifan hakim dapat pula dilakukan pada proses pemeriksaan pembuktian (surat) dan saksi, yaitu bahwa hakim dapat memerintahkan untuk melakukan pemeriksaan terhadap surat-surat yang dipegang oleh pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat itu. Hakim dapat juga meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang berkaitan dengan sengketa yang sedang diperiksa. Untuk itu hakim dapat pula memerintahkan agar surat dibawa untuk diperlihatkan di pengadilan. Dan bahkan apabila ada persangkaan atau kekuatiran bahwa surat-surat tersebut dipalsukan, hakim Ketua dapat menunda persidangan, kemudian mengirimi surat itu kepada penyidik yang berwenang untuk melakukan penyisipan lebih dahulu atas surat yang disangka palsu tersebut. Dalam pemeriksaan saksi, hakim karena jabatannya dapat memerintahkan seorang saksi untuk datang didengar kesaksiannya di persidangan, bahkan apabila seorang saksi telah dipanggil dengan patut, tetapi tidak mau datang tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, hakim dapat memerintahkan polisi untuk membawa saksi tersebut dengan paksa ke persidangan. Namun kewajiban saksi untuk hadir di persidangan tersebut dikecualikan apabila saksi bertempat tinggal diluar wilayah hukum pengadilan yang memeriksa sengketa. Untuk itu pemeriksaan dapat diserahkan kepada pengadilan di wilayah hukum tempat kediaman saksi (**Vide:** Pasal 86 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Bahkan apabila hakim ragu dan untuk menambah keyakinan memutus sengketa yang diperiksa agar didukung fakta yang lebih sempurna, maka hakim karena jabatannya meskipun tidak diminta oleh para pihak, dapat menunjuk seorang atau beberapa orang ahli untuk memberikan keterangan, baik dengan surat maupun dengan lisan yang diperkuat dengan sumpah atau janji (**Vide:** Pasal 103 UU Nomor 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Dengan adanya alat bukti tambahan tersebut diharapkan dapat membantu hakim memperoleh kepastian dan menambah keyakinan menemukan kebenaran materiil terhadap sengketa yang diperiksa.

Diberikannya peran aktif kepada hakim untuk mencari kebenaran materiil sesuai dengan tugasnya, pada sisi lain telah pula menimbulkan implikasi dan komplikasi tertentu bagi hakim dalam melaksanakan tugasnya. Dalam rangka menemukan kebenaran materiil, dan tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim PTUN dapat menentukan sendiri (**Vide:** Penjelasan Pasal 107 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara):

- a. Apa yang harus dibuktikan;
- b. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh para pihak yang bersengketa dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri;
- c. Alat bukti mana saja yang harus diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
- d. Kekuatan pembuktian yang telah diajukan.

Dengan demikian, hakim PTUN tidak tergantung lagi kepada dalil dan bukti yang diajukan oleh para pihak kepadanya. Penilaian pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada hakim berdasarkan teori pembuktian bebas, dan bahkan hakim dapat melakukan pengujian aspek lain di luar sengketa, sehingga mengakibatkan peran hakim menjadi melebar.¹²

Selain pada tahap pembuktian tersebut, keaktifan Hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan pada saat pengawasan terhadap putusan. Pasal 115 UU Nomor 5 tahun 1986 menyebutkan hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Selanjutnya dalam UU Nomor 5 tahun 1986 disebutkan salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 116 UU Nomor 51 Tahun 2009, menyebutkan bahwa panitera pengadilan yang memeriksa dan memutus perkara tingkat pertama wajib mengirim salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kepada para pihak selambat-lambatnya dalam waktu 14 (hari) hari kerja.

Apabila Tergugat tidak melaksanakan kewajiban untuk melakukan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, maka setelah 60 (enam puluh) hari keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Ini untuk memberikan kepastian hukum atas upaya pencarian keadilan yang dilakukan oleh Penggugat. Penggugat akan mengalami kesulitan ketika putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berisi kewajiban :

- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- b. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Dan dalam waktu 90 (Sembilan puluh) hari kerja tidak dilaksanakan oleh Tergugat , maka Penggugat harus menempuh prosedur meminta agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Persoalan muncul apabila Tergugat diminta pengadilan namun tidak mau secara sukarela melaksanakannya, karena ketentuan yang mengatur tentang upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administrative, yang ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif sampai dibuatnya tulisan belum ada peraturan yang mengaturnya. UU Nomor 51 Tahun 2009 juga memerintah Panitera untuk mengumumkan di media massa cetak apabila Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap khususnya yang terkait dengan ketentuan Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c. Bahwa selain diumumkan di media massa cetak dimana Tergugat berkedudukan hukum, diumumkan pada media massa cetak dimana Tergugat berkedudukan hukum, Ketua

¹² Marbun. *Op.Cit.* hlm 302

pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Selain menyangkut ketentuan Pasal 116 tersebut, dimungkinkan pula bahwa keaktifan hakim dapat dilakukan dalam hal pelaksanaan putusan khususnya yang diatur dalam ketentuan Pasal 117 UU Nomor 5 tahun 1986 yaitu yang menyangkut pembayaran ganti rugi dan kompensasi kepada pihak penggugat. Apabila tergugat tidak dapat atau tidak dengan sempurna melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan yang terjadi setelah putusan Pengadilan dijatuhkan dan/atau memperoleh kekuatan hukum tetap, tergugat wajib memberitahukan hal itu kepada Ketua Pengadilan, yang pada intinya Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang telah mengirimkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau kompensasi lain yang diinginkan.

Jadi keaktifan hakim dapat dilihat dari peran yang dijalankan oleh Ketua Pengadilan yang memerintahkan memanggil penggugat dan tergugat untuk mengusahakan tercapainya, persetujuan tentang jumlah uang atau kompensasi lain yang harus dibebankan kepada tergugat. Dengan demikian penerapan asas hakim aktif (*litis domini*) di peradilan Tata Usaha Negara sangat membantu sekali pihak penggugat, karena kedudukan tergugat biasanya lebih kuat bila dibandingkan dengan penggugat. Ketentuan normatif ini menjadi acuan Hakim dalam melaksanakan azas *litis domini* untuk mencapai tujuan yaitu menciptakan keseimbangan antara penggugat dan tergugat, dan kalau azas ini dilaksanakan oleh hakim dalam melakukan pemeriksaan perkara maupun dalam pelaksanaan putusan, maka sangat mungkin putusan hakim sangat mudah untuk dibatalkan, karena tidak memenuhi Hukum Acara yang telah ditentukan.

2. Terciptanya Perlindungan Hukum Melalui Azas Keaktifan Hakim (*Litis Domini*) dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara.

Dijadikannya azas *litis domini* sebagai salah satu azas yang membedakan antara peradilan Tata Usaha Negara dengan lembaga peradilan lainnya, merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh para pembentuk undang-undang agar tercipta Perlindungan hukum yang secara nyata dapat dilakukan oleh lembaga peradilan terhadap warga negara ketika bersengketa dengan pemerintah. Hal ini dilakukan agar ada keseimbangan hubungan dan atau kedudukan dimuka Hakim. Lebih lanjut disebutkan menurut Prof. Muchsan, SH wujud nyata/konkrit dari perlindungan hukum (*rechts beschering*) adalah adanya jaminan dari negara bahwa setiap warga negara dapat menggunakan dan menikmati hak-haknya baik yang berasal dari Tuhan YME maupun yang bersifat biasa.¹³

¹³ Muchsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi negara Indonesia. Liberty. Yogyakarta. Halaman 26.* Disebutkan bahwa Hak Asasi Manusi adlah hak yang berasal dan diberikan oleh Tuhan YME, secara kodrati yang erat sekali kaitannya dengan martabat dan dan hakekat manusia. Karena hal ini berasal dari Tuhan YME, maka yang berhak mencabut adalah Tuhan YME sendiri; hak yang bersifat biasa adalah hak warga yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, misal Hak milik, hak untuk mendapatkan pekerjaan yang pantas:hak yang bersifat khusu yaitu hak yang hanya dimiliki oleh warga masyarakat tertentu, misal hak atas gaji, pensiun, dll.

Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mewujudkan perlindungan hukum kepada warganya, khususnya dalam masalah hubungan antara pemerintah dengan warganya, telah disediakan sarana dan prasarana berupa lembaga Peradilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan antara pejabat/badan tata usaha negara dengan orang perorang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya penetapan tertulis, yang bersifat konkrit, individual dan mempunyai akibat hukum. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan aparat pemerintah dan atau perbuatan yang menyalahi asas *fair play* (keterbukaan) maka diberlakukan asas hakim aktif yang dapat membantu penggugat agar posisi penggugat dan tergugat seimbang. Hal ini sangat penting, karena setiap orang mempunyai kedudukan yang sama dimuka hukum. Azas *litis domini* tentunya akan tidak bermakna manakala hakim sebagai pemeriksa dan sekaligus yang memutuskan perkara tidak secara nyata dan benar mempergunakan azas tersebut, dengan demikian perlindungan hukum bagi warga negara akan tercipta dalam kaitannya dalam bersengketa dengan pemerintah manakala azas *litis domini* dipergunakan sebagai dasar untuk menjalankan tugas dan fungsinya.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Setelah membaca dan menelaah uraian pada bagian pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa penerapan azas keaktifan hakim (*litis domini*) dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sangat membantu kedudukan penggugat untuk dapat sejajar dengan tergugat. Dengan melalui proses bimbingan kepada penggugat dimulai pada saat proses pemeriksaan persiapan, pemeriksaan termasuk pemeriksaan saksi dan yang terakhir pada proses pelaksanaan dari suatu putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka kedudukan penggugat yang semula lemah bila dibanding tergugat akhirnya menjadi sejajar dan seimbang.

Selain itu penerapan azas keaktifan hakim dalam pemeriksaan sengketa tata usaha negara juga dapat memberikan perlindungan hukum kepada penggugat, karena dengan keaktifan hakim tersebut dalam pemeriksaan, tentunya akan mendudukan dan memberikan perlindungan hukum bagi penggugat, sehingga hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dimuka hukum dapat dinikmati oleh penggugat.

2. Saran

Agara setiap warga negara yang akan mengajukan gugatan PTUN dapat melaksanakan hukum secara dengan baik dan benar, maka penerapan azas keaktifan hakim (*litis domini*) yang bersifat universal ini betul-betul dilaksanakan oleh hakim PTUN, sehingga kedudukan antara penggugat dan tergugat menjadi seimbang, yang akhirnya terwujud perlindungan hukum, para pencari keadilan akan mendapat rasa keadilan dan kebenaran.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Siti Soetami. 1994. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. PT. Eresco. Bandung
- Darwan Prinst. 1995. *Strategi Menangani Perkara Tata Usaha Negara*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Ed. Revisi. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- . 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Ed. Baru*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Muchsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- . 2000. *Materi Kuliah Hukum Acara Administrasi. Pada Program Magister Ilmu Hukum UNTAG Semarang*. Bagi peserta Program Angkatan I
- Philipus M Hadjon, dkk. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah mada University Press. Yogyakarta.
- . 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. PT. Bina Ilmu. Surabaya.
- Sjachran Basah. 1989. *Eksistensi dan Toloj Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*. Alumni. Bandung.
- SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Aministratif di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Sudikno Martokusumo. 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Undang-Undangf Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Edi Pranoto, *Pembangunan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berlandaskan Pada Nilai Pancasila Di Era Globalisasi*, *Jurnal Spektrum Hukum* (<http://203.89.29.50/index.php/SH/article/view/1111>, diunduh 2 November 2019)