

## PLURALISME HUKUM INDONESIA BAGI HAKIM TATA USAHA NEGARA: ANTARA TANTANGAN DAN PELUANG

### INDONESIAN LEGAL PLURALISM FOR STATE ADMINISTRATIVE JUDGES: BETWEEN CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Endri<sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru, Kota Pekanbaru, Indonesia

<sup>a</sup> [endri\\_ismail\\_94@yahoo.com](mailto:endri_ismail_94@yahoo.com)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 21/12/2019  
Direvisi 10/01/2020  
Disetujui 16/02/2020

##### Kata Kunci

Pluralisme Hukum;  
Hakim;  
Peradilan Tata Usaha  
Negara;

##### Keywords

Legal Pluralism;  
Judge;  
Administrative Court;

#### ABSTRAK

Penelitian ini berupaya menjelaskan tantangan dan peluang penyelesaian sengketa administrasi oleh hakim tata usaha negara sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam kaitannya dengan realitas pluralisme hukum di Indonesia. Untuk menganalisis isu hukum tersebut, penelitian ini terlebih dahulu mengemukakan konsep-konsep pluralisme hukum dan kemudian melihat bagaimana implikasinya bagi pelaksanaan kewenangan hakim tata usaha negara dalam proses penyelesaian sengketa. Kajian ini penting dilakukan mengingat penegakan hukum dan keadilan oleh institusi pengadilan di tengah-tengah pluralisme hukum telah memberikan tantangan dan peluang tersendiri bagi hakim dalam rangka menjamin putusan-putusan pengadilan mampu menjawab kebutuhan hukum dan memberikan keadilan substantif bagi masyarakat pencari keadilan.

*This research is explaining the challenges and opportunities for the resolution of administrative disputes by administration judges as executors of the judicial authority to examine, decide and resolve disputes in the reality of legal pluralism in Indonesia. To analyze the legal issues, this research presents the concepts of legal pluralism and then sees how the implications for the implementation of the authority of administration judges in the process of dispute resolution. This study is important because law enforcement and justice by the judiciary in the midst of legal pluralism have provided challenges and opportunities for judges in order to ensure court decisions are able to answer legal needs and provide substantive justice for justice seekers.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.312020.19-34>



© 2020. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

Di tengah-tengah realitas masyarakat Indonesia yang bhineka, pluralisme hukum (*legal pluralism*) adalah sebuah keniscayaan. Di Indonesia, selain sistem hukum nasional (*state law*) juga berlaku sistem hukum agama (*religious law*) dan sistem hukum adat (*adat law*). Setiap kelompok masyarakat memiliki sistem hukum sendiri yang berbeda antar satu dengan yang lain seperti dalam keluarga, tingkatan umur, komunitas, kelompok politik, yang merupakan kesatuan dari masyarakat yang homogen.<sup>1</sup> Pluralisme hukum yang ada di Indonesia menyebabkan banyak permasalahan ketika hukum dalam kelompok masyarakat diterapkan dalam transaksi tertentu atau saat terjadi konflik, sehingga ada kebingungan hukum yang manakah yang berlaku untuk individu tertentu dan bagaimana seseorang dapat menentukan hukum mana yang berlaku padanya.<sup>2</sup>

Indonesia sebagai sebuah negara hukum, memiliki badan peradilan yang merdeka yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman guna menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana amanat Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam tujuan penegakan hukum dan keadilan di tengah fenomena pluralisme hukum tersebut, tidak dapat dipungkiri pluralisme hukum di tengah-tengah masyarakat Indonesia memberikan tantangan dan peluang tersendiri dalam rangka menjamin putusan-putusan pengadilan mampu memberikan keadilan substantif bagi warga negara.

Mengingat pentingnya pemahaman mengenai konsep pluralisme hukum secara utuh bagi seorang hakim tata usaha negara (hakim TUN) dalam proses memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, penelitian ini membahas mengenai potret kondisi pluralisme hukum di Indonesia dan mendeskripsikan peluang dan tantangannya bagi seorang hakim TUN untuk menyelesaikan suatu sengketa tata usaha negara.

## II. PEMBAHASAN

### A. Pluralisme Hukum di Indonesia

Pluralisme hukum memiliki karakter yang berbeda, yakni dengan cara menggabungkan yuridis atau hukum negara (*state law*) dengan unsur-unsur metayuridis

---

<sup>1</sup>Hukumonline.com. *Pluralisme Hukum Harus Diakui*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15089/pluralisme-hukum-harus-diakui/>, diakses 7 November 2019.

<sup>2</sup>*Ibid.*

(unsur eksternal hukum) seperti kemanusiaan, moral, agama, etik, dan pertimbangan sosial.

John Griffiths (2006) mendefinisikan pluralisme hukum sebagai suatu situasi di mana dua atau lebih sistem hukum bekerja secara berdampingan dalam suatu bidang kehidupan sosial yang sama. Hooker (1975) menegaskan, dalam pluralisme hukum harus ada interaksi antara berbagai hukum yang beragam itu. Yang menjadikan pluralisme hukum penting untuk dikaji, bukanlah karena keragaman sistem hukum itu, melainkan karena fakta dan potensinya untuk saling berkompetisi hingga menciptakan ketidakpastian.<sup>3</sup>

Konsepsi pluralisme hukum menghendaki pendekatan keberagaman dalam hukum karena konteks pluralitas masyarakat dalam bentuk suku bangsa, budaya, ras, agama, kelas dan jenis kelamin. Pluralisme hukum dipahami sebagai inter-relasi, interaksi, saling pengaruh dan saling adopsi antara berbagai sistem hukum negara, adat, agama dan kebiasaan-kebiasaan lain yang dianggap sebagai hukum. Konsepsi pluralisme hukum menegaskan bahwa masyarakat memiliki cara berhukumnya sendiri yang sesuai dengan rasa keadilan dan kebutuhan mereka dalam mengatur relasi-relasi sosialnya. Pluralisme hukum berbeda dengan pendekatan hierarki hukum yang menjadi ciri khas dari positivisme hukum dan sentralisme hukum. Pluralisme hukum memandang bahwa semua hukum adalah sama dan harus diberlakukan sederajat.<sup>4</sup>

## **B. Konsep Pluralisme Hukum Klasik**

Bila pada pertengahan abad ke-19 keanekaragaman sistem hukum yang dianut oleh masyarakat di berbagai belahan dunia ini ditanggapi sebagai gejala evolusi hukum, maka pada abad ke-20 keanekaragaman tersebut ditanggapi sebagai gejala pluralisme hukum. Kebutuhan untuk menjelaskan gejala ini muncul terutama ketika banyak negara memerdekakan diri dari penjajahan, dan meninggalkan sistem hukum Eropa di negara-negara tersebut.<sup>5</sup>

Para *legal pluralist* pada masa permulaan (1970-an) mengajukan konsep pluralisme hukum yang meskipun agak bervariasi, namun pada dasarnya mengacu pada

---

<sup>3</sup>Yanis Rinaldi. *Perspektif Pluralisme Hukum*, <https://aceh.tribunnews.com/2012/12/17/perspektif-pluralisme-hukum>, diakses 7 November 2019.

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Sulistyowati Irianto, "Sejarah Dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum Dan Konsekuensi Metodologisnya," *Jurnal. Jurnal Hukum dan Pembangunan* 33, no. 4 (2003): 490–491.

adanya lebih dari satu sistem hukum yang secara bersama-sama berada dalam lapangan sosial yang sama. Dalam arena pluralisme hukum itu terdapat hukum negara di satu sisi, dan di sisi lain adalah hukum rakyat yang pada prinsipnya tidak berasal dari negara, yang terdiri dari hukum adat, agama, kebiasaan-kebiasaan atau konvensi-konvensi sosial lain yang dipandang sebagai hukum.<sup>6</sup>

Pandangan pluralisme hukum dapat menjelaskan bagaimanakah hukum yang beranekaragam secara bersama-sama mengatur suatu perkara. Melalui pandangan tersebut dapat diamati bagaimanakah semua sistem hukum tersebut “beroperasi” bersama-sama dalam kehidupan sehari-hari. Artinya, dalam konteks apa orang memilih (kombinasi) aturan hukum tertentu, dan dalam konteks apa ia memilih aturan dan sistem peradilan yang lain.<sup>7</sup>

Griffith membedakan adanya dua macam pluralisme hukum, yaitu: *weak legal pluralism* dan *strong legal pluralism*. Pluralisme hukum yang lemah itu adalah bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan dalam hierarki di bawah hukum negara (*inferior*). Sementara itu, konsep pluralisme hukum yang kuat merupakan produk dari ilmuwan sosial, adalah pengamatan ilmiah mengenai fakta adanya kemajemukan tatanan hukum yang terdapat di semua kelompok masyarakat. Semua sistem hukum yang ada dipandang sama kedudukannya dalam masyarakat, tidak terdapat hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang satu lebih tinggi dari yang lain. Griffith memasukkan pandangan beberapa ahli ke dalam pluralisme hukum yang kuat seperti teori *living law* yaitu aturan-aturan hukum yang hidup dari tatanan normatif, yang dikontraskan dengan hukum negara.<sup>8</sup>

Kemudian berkembang konsep pluralisme hukum yang tidak lagi menonjolkan dikotomi antara sistem hukum negara di satu sisi dan sistem hukum rakyat di sisi yang lain. Franz von Benda Beckmann mengatakan bahwa tidak cukup untuk sekedar menunjukkan bahwa di lapangan sosial tertentu terdapat keanekaragaman hukum, namun yang lebih penting adalah apakah yang terkandung dalam keanekaragaman tersebut, bagaimana sistem-sistem hukum saling berinteraksi (mempengaruhi) satu

---

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 492

sama lain, dan bagaimana dari sistem-sistem hukum yang beragam itu secara bersama-sama dalam suatu lapangan kajian tertentu.<sup>9</sup>

Sulistyowati Irianto berpendapat bahwa pluralisme hukum juga terdapat dalam sistem hukum rakyat (*folk law*), seperti hukum agama, adat, dan kebiasaan-kebiasaan lain yang saling “bersaing”. Sementara itu sistem hukum negara juga plural sifatnya. Pluralisme dalam hukum negara tidak saja berasal dari pembagian yurisdiksi normatif secara formal, tetapi juga dalam banyak situasi dapat dijumpai adanya *choice of law*, bahkan *conflict of law*.<sup>10</sup>

Eksistensi dari pluralisme hukum akan nampak jika kita melihatnya dari perspektif individual yang menjadi subjek hukum. Pluralisme hukum baru dikatakan ada bila terdapat seseorang yang menjadi subjek lebih dari satu sistem hukum. Contoh yang paling nyata dalam hal ini adalah ketika seseorang menghadapi suatu sengketa. Ia akan berhadapan dengan berbagai pilihan hukum dan institusi peradilan.<sup>11</sup>

### C. Konsep Pluralisme Hukum Baru

Perkembangan konsep pluralisme hukum menunjukkan terjadinya saling ketergantungan atau saling pengaruh (*interdependensi, interfaces*) antara berbagai sistem hukum. Interdependensi tersebut terutama antara hukum internasional, nasional, dan hukum lokal. Misalnya bagaimana kebijakan dan kesepakatan internasional memberi pengaruh atau bersinggungan dengan sistem hukum dan kebijakan di tingkat nasional, dan selanjutnya memberi imbas kepada sistem hukum dan kebijakan di tingkat lokal.<sup>12</sup>

Mengingat kondisi interdependensi yang demikian, sehingga sulit merumuskan definisi pluralisme hukum yang sesuai dengan kondisi terkini. Seiring perkembangan, muncul kembali konsepsi bahwa hukum terdiri atas komponen-komponen, bagian-bagian atau kluster. Kluster, komponen atau bagian-bagian dari hukum inilah yang saling berpengaruh dan berinteraksi membentuk konfigurasi pluralisme hukum. Keberadaan sistem hukum secara bersama-sama itu menunjukkan adanya saling difusi, kompetisi, dan perubahan sepanjang waktu. Kluster atau bagian-bagian dari sistem-sistem hukum itu saling berkaitan, menjadi saling bersentuhan, lebur, memberi respons satu sama lain, dan berkombinasi sepanjang waktu. Apa akibatnya? Sebelumnya orang

---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 493-494.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 494.

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 495.

<sup>12</sup>*Ibid*.

dapat dengan jelas mendefinisikan hukum sebagai hukum adat, hukum agama, atau hukum negara. Menjelang tahun 1980-an, di wilayah urban di negara-negara berkembang, berkembang bentuk-bentuk hukum baru yang tidak dapat diberi label sebagai hukum negara, hukum adat, atau hukum agama sehingga disebut sebagai *hybrid law* atau *unnamed law*. Batas antara hukum yang satu dan yang lain menjadi kabur, dan hal ini merupakan proses yang dinamis.<sup>13</sup>

Selanjutnya Sulistyowati Irianto berkesimpulan bahwasannya perkembangan terakhir wacana pluralisme hukum, hendaknya perlu lebih berhati-hati untuk menarik garis secara tegas antara hukum negara dan hukum yang tidak berasal dari negara. Dalam kenyataan beroperasinya berbagai sistem hukum secara bersama-sama, sistem-sistem hukum itu saling berkompetisi dan sekaligus saling menyesuaikan dan mengadopsi.

#### **D. Konsep Pluralisme Hukum Pancasila**

Dalam konteks ke-Indonesia-an, Indonesia saat ini menganut politik hukum yang plural. Kebhinekaan masyarakat mencerminkan pluralitas Indonesia. Kondisi tersebut telah menempatkan Pancasila pada posisi yang sentral dalam pembangunan hukum. Sistem hukum Pancasila memberikan karakteristik tertentu terhadap pluralisme hukum, seperti:

- a. Tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, yang menghormati ketertiban hidup beragama, rasa keagamaan dan agama sebagai kepentingan yang besar;
- b. Menghormati nilai-nilai hak asasi manusia, baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, dan dalam kerangka hubungan antar bangsa harus menghormati *the rights to development*;
- c. Harus mendasarkan persatuan nasional pada penghargaan terhadap konsep *civic nationalism*, yang mengapresiasi pluralisme;
- d. Harus menghormati *core values of democracy* sebagai alat audit demokrasi;
- e. Harus menempatkan *legal justice* dalam kerangka *social justice* dan dalam hubungan antar bangsa berupa prinsip-prinsip *global justice*.<sup>14</sup>

Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa berfungsi mengharmonisasikan nilai-nilai pluralisme dengan muatan tatanan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila. Untuk itu, dalam pembangunan hukum nasional berdasar Pancasila tersebut perlu tetap berpijak

<sup>13</sup>Lihat Sulistyowati Irianto. *Ibid*, hlm. 496-497.

<sup>14</sup>Sunaryo, "Globalisasi Dan Pluralisme Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Pancasila," *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 4 (2013): 535-541. Hlm. 538

pada nilai-nilai kearifan lokal sebagai nilai-nilai unggulan dan mengakomodasi pluralisme yang ada di Indonesia.

Di Indonesia, dimana Pancasila menjadi pandangan hidup, maka yang hendak dikembangkan adalah sistem hukum Pancasila. Hukum Pancasila sebagai hukum positif tumbuh dari dalam dan/atau dibuat oleh masyarakat Indonesia untuk mengatur dan mewujudkan ketertiban yang adil dalam kehidupan kemasyarakatan di Indonesia. Karena itu, hukum Pancasila dapat juga disebut hukum (nasional) Indonesia. Ini berarti hukum adat yang tumbuh dari dan di dalam lingkungan-lingkungan masyarakat adat Indonesia, juga merupakan penjelmaan Pancasila pada bidang hukum. Karena itu, hukum adat adalah bagian dari hukum (nasional) Indonesia.<sup>15</sup>

Pembangunan hukum dilaksanakan dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan HAM, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.<sup>16</sup>

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa pemakaian sistem hukum Pancasila adalah untuk mewadahi berbagai karakter nilai yang tumbuh dan ada di Indonesia yang nilai-nilainya sangat khas, seperti kekeluargaan, kebhinekaan, keserasian, keseimbangan, dan musyawarah yang semuanya merupakan akar-akar dari budaya hukum negeri ini. Karena hukum merupakan pelayan masyarakatnya, maka pembangunan hukum disini harus sesuai dengan apa yang menjadi akar dan tumbuh di dalam masyarakat Indonesia. Di Indonesia, pembangunan hukum nasional tidak bisa mengesampingkan ragam kebhinekaan sosial budaya yang ada dalam masyarakat.<sup>17</sup>

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pluralisme hukum Indonesia harus dipahami dalam konteks pembangunan hukum Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Pembangunan hukum Pancasila harus mampu menyerap aspirasi yang tumbuh di dalam masyarakat, bertumpu pada pengakuan pluralitas sesuai dengan asas

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 539.

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 540.

<sup>17</sup>*Ibid*.

Bhineka Tunggal Ika. Hukum nasional ditempatkan dalam nuansa kebhinekaan dengan mentransformasikan nilai-nilai lokal yang menghormati hak-hak rakyat.

### **E. Peluang dan Tantangan Pluralisme Hukum Bagi Hakim Tata Usaha Negara**

Konsep pluralisme hukum tidak hanya digunakan saat pembuatan hukum, tetapi juga penegakan hukum (*law enforcement*). Penyelesaian sengketa di pengadilan pun tidak terlepas dari adanya berbagai pilihan hukum, mulai dari pemilihan forum pengadilan sampai pemilihan hukum yang relevan untuk menyelesaikan sengketa. Ini adalah wujud nyata pluralisme hukum masyarakat Indonesia.

Konstitusi menentukan bahwa kekuasaan kehakiman (yudikatif) merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya, termasuk lingkungan peradilan tata usaha negara.<sup>18</sup>

Bertujuan menegakkan hukum dan keadilan, Pasal 5 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan: "*Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat*". Pasal ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dengan demikian, ketentuan pasal ini membuka ruang bagi hakim melakukan penemuan-penemuan hukum semata-mata bertujuan tercapainya rasa keadilan. Dengan kata lain, pasal ini menjadi landasan yuridis bagi hakim melakukan *judicial activism*.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu lingkungan peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa-sengketa administrasi pemerintahan. Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh hakim-hakim TUN yang bertugas memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa-sengketa tata usaha negara yang timbul antara warga masyarakat sebagai pihak yang dirugikan dengan Pejabat Pemerintahan akibat diterbitkan suatu Keputusan/Tindakan administrasi. Hakim TUN menerapkan aturan-aturan mengenai hukum administrasi atas kasus-kasus konkret yang dihadapkan padanya. Mantan Menteri Kehakiman Ismail Saleh dalam sambutannya menyebutkan:

Bahwa peradilan tata usaha negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan

---

<sup>18</sup>Lihat Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.

hukum pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa peradilan tata usaha negara itu diadakan dalam rangka memberi perlindungan kepada rakyat. Tetapi disamping itu harus pula disadari bahwa di samping hak-hak individu, masyarakat juga mempunyai hak-hak tertentu. Oleh karena itu, tujuan peradilan tata usaha negara tidak semata-mata memberi perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, melainkan juga untuk melindungi hak-hak masyarakat sehingga hukum benar-benar menjadi pegangan dan memberi rasa aman dan tenteram kepada masyarakat.<sup>19</sup>

Sebuah putusan pengadilan merupakan *pseudo law*, oleh karena itu putusan bukan hanya produk akhir dari proses penyelesaian sengketa di antara para pihak, tetapi dalam konteks yang lebih luas putusan juga harus mampu memberi kepastian hukum dan di saat yang sama juga memenuhi rasa keadilan masyarakat. Putusan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, kepada ilmu pengetahuan, kepada masyarakat luas dan lebih-lebih kepada para pihak yang bersengketa. Hal yang sama juga berlaku terhadap putusan hakim TUN, apalagi sebuah putusan tata usaha negara juga bersifat *erga omnes*, tidak hanya mengikat para pihak yang berperkara namun juga pihak-pihak diluar pihak berperkara.

Di tengah-tengah masyarakat yang plural, penegakan hukum oleh hakim tentu tidaklah mudah. Di satu sisi, hakim punya tanggung jawab mewujudkan kepastian hukum yang erat kaitannya dengan positivisme hukum. Di saat yang sama, hakim dengan putusannya juga dituntut dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat. Disinilah penulis melihat bahwa pluralisme hukum masyarakat Indonesia dapat menjadi tantangan sekaligus peluang bagi hakim TUN dalam proses penyelesaian sengketa yang dihadapkan padanya.

Pluralisme hukum telah membuka jalan bagi hakim untuk memilih hukum apa yang diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara. Ruang-ruang pemilihan hukum itulah yang perlu diisi oleh hakim dengan melakukan penemuan hukum atau *judicial activism*. Sebagai contoh, apakah memungkinkan hakim TUN menerapkan nilai-nilai hukum agama atau hukum adat dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara? Sekilas sulit menemukan relevansi pertanyaan tersebut jika dikaitkan dengan penegakan

---

<sup>19</sup>Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* (Bandar Lampung: AURA Publishing, 2018). Hlm. 79-80

hukum administrasi. Namun demikian, jawaban atas pertanyaan tersebut menarik untuk dikaji lebih jauh jika dilihat dari pendekatan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai salah satu alat uji hakim TUN.

Jika dihubungkan dengan kewajiban hakim menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut menemui relevansinya dengan AUPB sebagai salah satu alat uji (*toetsing gronden*) mengenai batal atau tidak sah suatu Keputusan TUN. Penggunaan AUPB yang tidak terbatas dan sangat terbuka kemungkinan diambil dari nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat oleh hakim TUN dalam menyelesaikan sengketa.

Hakikat AUPB adalah hukum tidak tertulis, sebagai hukum tidak tertulis mengikuti perkembangan nilai-nilai hukum dalam praktik pemerintahan dan praktik peradilan administrasi yang berkenaan dengan AUPB.<sup>20</sup>

Paulus Effendi Lotulung berpendapat:

Jumlah kriteria AUPB tidaklah limitatif dan berkembang sebagaimana yang sudah pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam beberapa kasus tata usaha negara pada akhir-akhir ini. Secara kasuistis, oleh badan-badan peradilan akan dapat dikembangkan nilai-nilai AUPB yang mungkin menambah atau mengurangi kriteria-kriteria AUPB dalam doktrin/ teori yang tidak sesuai lagi dengan keadaan di Indonesia. Maka jumlah kriteria AUPB itu masih dapat bersifat fleksibel.<sup>21</sup>

Selanjutnya R. Soegijatno Tjakranegara juga menekankan:

Adalah tugas dan wewenang dari Peradilan Tata Usaha Negara untuk selalu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat itu, agar AUPB yang akan digunakan sebagai patokan untuk menguji perbuatan penyelenggaraan pemerintahan senantiasa aktual, memenuhi kebutuhan warga masyarakat akan perlindungan hukum terhadap keputusan Pejabat TUN serta penyelenggara pemerintahan lainnya yang dirasa merugikan.<sup>22</sup>

Dapat digunakannya AUPB sebagai sarana menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat juga sejalan dengan konsep hukum responsif yang bertujuan memberikan keadilan substantif kepada masyarakat. Karakteristik hukum bercorak

---

<sup>20</sup>*Ibid.* hlm. 300

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup> Hlm. 76.

responsif (*responsive law*) yaitu hukum yang responsif dan akomodatif terhadap sistem hukum rakyat sebagai cerminan dari nilai-nilai, prinsip-prinsip, norma-norma, institusi dan tradisi-tradisi hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>23</sup>

Pasal 5 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menentukan: "*Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat*", dan "*Hakim merupakan perumus dan penggali dari nilai-nilai hukum yang hidup di kalangan rakyat*". Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman mewajibkan Hakim menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan wajib menemukan hukum (*rechtsvinding*). Hakim tidak boleh hanya terpaku pada Undang-Undang. Hakim wajib menyelami rasa keadilan masyarakat. Kepastian hukum tidak identik dengan undang-undang. Ketika undang-undang dirasakan tidak adil, maka implementasi undang-undang tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Hakikat dari kepastian hukum adalah pasti akan adanya kebenaran dan keadilan pada setiap pengaturan, kebijakan dan putusan.<sup>24</sup>

Keberanian hakim menemukan keadilan dengan melepaskan diri dari undang-undang adalah sebuah kearifan yang jarang dilakukan oleh hakim pada umumnya. Praktik hukum di Indonesia, membuktikan bahwa undang-undang telah membelenggu hakim dalam upayanya menemukan keadilan. Hakim sangat dipengaruhi aliran positivisme hukum, dimana hakim hanyalah sebagai penyambung lidah atau corong undang-undang (*bouche de la loi*).<sup>25</sup>

Hakim tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai satu-satunya sumber hukum. Sebagai sumber hukum, selain undang-undang terdapat kebiasaan, konvensi, traktat, yurisprudensi, dan doktrin yang memiliki kedudukan yang sama sebagai sumber hukum. Putusan hakim yang demikian sejalan dengan teori hukum responsif yang menghendaki keberanian hakim dalam mencari dan menerapkan keadilan substantif, meskipun harus bertentangan dengan undang-undang. Hukum harus menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang adil harus mengenali keinginan publik dan berkomitmen bagi tercapainya keadilan substantif.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>Yanis Rinaldi. *Op.Cit.*

<sup>24</sup> Imamulhadi, "Perkembangan Prinsip Strict Liability Dan Precautionary," *Jurnal Mimbar Hukum* 25, no. 3 (2013): 417–432. Hlm. 427.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm. 430.

Dalam rangka mendeskripsikan bagaimana pluralisme hukum memberi pengaruh terhadap putusan hakim TUN, penulis merangkumnya dalam dua bentuk. **Pertama**, AUPB secara teori dapat diambil dari kearifan lokal suatu masyarakat. AUPB yang awalnya merupakan bagian dari hukum tidak tertulis dan merupakan nilai-nilai etik yang harus dipatuhi oleh para penyelenggara negara. Asas-asas itu berasal dari nilai-nilai etik yang berkembang di dalam masyarakat sebetulnya telah sejak lama dipraktikkan oleh masyarakat setempat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa nilai-nilai itu dikembangkan berdasarkan kearifan lokal (*local wisdom*) dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai kearifan lokal yang berkembang di dalam masyarakat ini bisa dikembangkan menjadi asas-asas umum dalam pemerintahan yang dapat dipakai sebagai patokan dan pedoman bagi alat administrasi negara atau alat birokrasi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tidak merugikan warga masyarakat.<sup>27</sup>

Dalam disertasinya, Eny Kusdarini mencontohkan nilai-nilai kearifan lokal Keraton Yogyakarta yang bisa dipakai untuk mengembangkan AUPB seperti falsafah *hamengku*, *hamengku*, dan *hamengkoni*. *Hamengku* bermakna mengangkat harkat dan martabat masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan dengan pengabdian tanpa pamrih. Membesarkan hati, dengan lebih banyak memberi daripada menerima. *Hamengku* bermakna melindungi dan mengayomi secara adil, tanpa membeda-bedakan golongan, keyakinan dan agama. *Hamengkoni* bermakna keteladanan, dalam situasi dan keadaan yang sulit, pemimpin adalah juga pengayom yang berdiri paling depan, menjadi panutan dan tampil mengambil tanggung jawab dengan segala risikonya. Ketiga nilai tersebut kemudian dikenal dengan istilah Budaya Satria.<sup>28</sup> Nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang demikian sangat dimungkinkan digunakan hakim TUN sebagai alat uji (*toetsing gronden*) AUPB yang diambil dari nilai-nilai atau falsafah-falsafah yang hidup dalam masyarakat.

---

<sup>27</sup>Eny Kusdarini, Sunarso, and Setiati Widiastuti, "Pengembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta," *Jurnal Penelitian Humaniora* 21, no. 1 (2016): 22–32. Hlm. 23

<sup>28</sup>Eny Kusdarini, "Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di DIY". *Disertasi*. Pascasarjana FH UII, hlm. 280-281.

**Kedua**, AUPB yang berasal dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat digunakan hakim dalam pertimbangan hukum putusan sebagai *obiter dicta*.<sup>29</sup> Sebagai contoh dalam putusan perkara No. 217/G/2014/PTUN.JKT antara PPP vs Menkumham RI & Romahurmuziy, hakim mencantumkan nilai-nilai masyarakat Islam dalam pertimbangan hukumnya. Pertimbangan Majelis Hakim tersebut sebagai berikut:

Menimbang, ... bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara tidak hanya bertanggung jawab untuk memeriksa dan memutuskan suatu sengketa tata usaha negara, namun juga harus menyelesaikannya...proses memeriksa, memutus, dan menyelesaikan suatu sengketa dalam kenyataannya bukanlah proses yuridis semata. Proses peradilan bukan hanya proses menerapkan pasal-pasal dan bunyi undang-undang, melainkan proses yang melibatkan perilaku-perilaku masyarakat dan berlangsung dalam suatu struktur sosial tertentu.

Menimbang, ...guna menghindari berlarut-larutnya penyelesaian perselisihan internal PPP sebagai akibat proses hukum yang memakan waktu yang panjang dan perdebatan yang bersifat legalistik formal, Pengadilan merasa perlu mengutip Mukaddimah AD/ART PPP yang berbunyi:

- Dan Kami tidak mengutus kamu, kecuali hanya untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam (QS. Al-Anbiya: 107);
- Dan berpeganglah kalian kepada tali (agama) Allah, dan janganlah kalian bercerai berai dan ingatlah kalian atas nikmat Allah ketika dahulu (masa jahiliyah) kalian bermusuhan, lalu Allah mempersatukan hati kalian, maka kalian menjadi bersaudara karena nikmat Allah (QS. Ali Imran: 103);
- Kalian adalah umat terbaik yang dilahirkan untuk manusia, yang memerintahkan kema'rufan, mencegah kemunkaran, dan beriman kepada Allah (QS. Ali Imran: 110);

Ayat-ayat Al-Quran di atas menekankan bahwa persatuan antar umat merupakan perintah Allah, sedangkan perpecahan adalah bertentangan dengan nilai-nilai Islam. Oleh karena itu, Pengadilan menganjurkan kepada para pihak yang bersengketa agar kembali melaksanakan prinsip-prinsip sebagaimana yang tercermin dalam Mukaddimah AD/ART PPP;

Nilai-nilai mengenai penyelesaian sengketa secara damai dan pentingnya menjaga persatuan merupakan nilai-nilai yang sangat familiar dalam kehidupan umat Islam. Nilai-nilai tersebut dalam ajaran agama Islam merupakan nilai yang hidup dan dipraktikkan sehari-hari dalam kehidupan umat beragama. Dari contoh tersebut, dapat dikatakan hakim memahami dan kemudian menggunakan nilai-nilai tadi dalam

<sup>29</sup>Pertimbangan hukum putusan terdiri dari *ratio decidendi* dan *obiter dicta*. Secara sederhana *obiter dicta* dapat diartikan sebagai pertimbangan hukum yang tidak pokok atau tidak berkaitan langsung dengan pokok permasalahan perkara. *Obiter dicta* hanya bersifat persuasif.

pertimbangan hukumnya dengan tujuan mendorong para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa secara baik pasca putusan.

Meskipun tidak digunakan sebagai alat uji, tetapi mencantumkan intisari dari nilai-nilai yang hidup dan dikenal umat beragama dalam putusan merupakan suatu bentuk implementasi bahwa nilai-nilai agama sebagai salah satu unsur pluralisme hukum dapat digunakan hakim untuk mencapai penyelesaian sengketa dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hakim mengakui bahwa diterapkannya ketentuan perundang-undangan dalam penyelesaian sengketa tidak akan memuaskan para pihak, maka hakim merasa perlu memasukkan pertimbangan-pertimbangan yang sifatnya *obiter dicta* berupa anjuran-anjuran ajaran agama.

Kedua contoh tersebut menurut penulis merupakan bentuk konkretisasi bagaimana AUPB dapat diambil dari nilai-nilai yang dipedomani oleh masyarakat untuk selanjutnya dapat digunakan hakim TUN dalam putusannya.

Realitas pluralisme hukum di Indonesia berkaitan dengan penegakan hukum administrasi oleh seorang hakim TUN dapatlah dikatakan di satu sisi menjadi tantangan, di sisi lain menjadi peluang. Tarik ulur antara apakah pluralisme hukum tersebut dianggap sebagai tantangan atau sebuah peluang, sangat bergantung pada bagaimana paradigma hakim memahami konsep pluralisme hukum dan realitas sosial masyarakat. Dalam konteks positivisme hukum, pandangan pluralisme hukum adalah sebuah tantangan. Tetapi bagi pandangan hukum responsif, pluralisme hukum justru menjadi sebuah peluang. Yang satu menghendaki kepastian hukum, dan satunya menghendaki terwujudnya keadilan. Antara keduanya itulah hakim harus mampu menggunakan seluruh kemampuannya menimbang-nimbang untuk menentukan sikap atas kasus konkret yang sedang ditanganinya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tantangan dan peluang pluralisme hukum di Indonesia bagi hakim TUN dapat digambarkan melalui dua hal. *Pertama*, dalam tujuan penegakan hukum administrasi dan pemenuhan keadilan yang setinggi-tingginya kepada masyarakat, pluralisme hukum yang dekat dengan pandangan hukum responsif berhadapan dengan konsep positivisme hukum yang menghendaki norma peraturan perundang-undangan diterapkan secara tegas dan kaku. *Kedua*, pluralisme hukum justru dapat dimanfaatkan hakim dengan melakukan *judicial activism*, menemukan AUPB-AUPB aktual untuk memenuhi kebutuhan hukum dan

menghadirkan keadilan substantif ke tengah-tengah masyarakat. Sebagai penutup, menarik jika mengutip Paulus Effendi Lotulung:

Perlu disadari bahwa Hukum Administrasi/ Tata Usaha Negara kebanyakan berkembang melalui putusan-putusan pengadilan (hukum yurisprudensial) dan bukan hanya melalui doktrin ataupun norma-norma tertulis, kodifikasi, dan sebagainya. Oleh karenanya, seorang hakim Peradilan Tata Usaha Negara melalui putusan-putusannya diharapkan akan mampu membawa ke arah perkembangan hukum, terutama dalam kaitannya antara hubungan negara atau pemerintahan dengan warga negara. Dalam kondisi dan situasi hukum yang demikian, makin sangat perlu dirasakan adanya *judicial activism* di kalangan para hakim untuk dapat mengisi kekosongan hukum dalam menggapai keadilan dalam masyarakat.<sup>30</sup>

### III. PENUTUP

Konsep pluralisme hukum terus berkembang dari waktu ke waktu seiring berkembangnya peradaban masyarakat, diawali dengan konsep pluralisme hukum klasik kemudian lahir pula konsep pluralisme hukum baru. Dalam konteks ke-Indonesia-an, dikenal konsep pluralisme hukum Pancasila yang bertumpu pada Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan asas Bhineka Tunggal Ika.

Tantangan pluralisme hukum di Indonesia bagi hakim tata usaha negara yaitu dalam tujuan penegakan hukum administrasi dan pemenuhan rasa keadilan, pluralisme hukum yang dekat dengan pandangan hukum responsif berhadapan dengan konsep positivisme hukum yang menghendaki norma peraturan perundang-undangan diterapkan secara tegas dan kaku. Sedangkan dari sisi peluangnya, pluralisme hukum justru dapat dimanfaatkan hakim untuk memenuhi kebutuhan hukum dan menghadirkan keadilan substantif bagi masyarakat dengan melakukan *judicial activism* dan menemukan AUPB-AUPB aktual.

---

<sup>30</sup>Yodi Martono Wahyunadi, *Op.Cit.*, hlm, 94.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

- Imamulhadi. “Perkembangan Prinsip Strict Liability Dan Precautionary.” *Jurnal Mimbar Hukum* 25, no. 3 (2013): 417–432.
- Irianto, Sulistyowati. “Sejarah Dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum Dan Konsekuensi Metodologisnya.” *Jurnal. Jurnal Hukum dan Pembangunan* 33, no. 4 (2003): 490–491.
- Kusdarini, Eny, Sunarso, and Setiati Widiastuti. “Pengembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta.” *Jurnal Penelitian Humaniora* 21, no. 1 (2016): 22–32.
- Sunaryo. “Globalisasi Dan Pluralisme Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Pancasila.” *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 4 (2013): 535–541.
- Wahyunadi, Yodi Martono. *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Setelah Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Bandar Lampung: AURA Publishing, 2018.

### Peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076).
- Mahkamah Agung RI. Putusan Nomor: 217/G/2014/PTUN.JKT tertanggal 25 Februari 2015.

### Lain-lain

- Hukumonline.com. “Pluralisme Hukum Harus Diakui”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15089/pluralisme-hukum-harus-diakui/>, diakses 7 November 2019.
- Rinaldi, Yanis. “Perspektif Pluralisme Hukum”, <https://aceh.tribunnews.com/2012/12/17/perspektif-pluralisme-hukum>, diakses 7 November 2019.