

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia telah membentuk peradilan administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara) sejak tahun 1991 berdasarkan Undang–Undang Nomor 51 Tahun 2009 (sebagaimana telah diubah dengan Undang–Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Merujuk kepada teori yang dikemukakan oleh seorang ahli hukum Jerman Julius Stahl, setidaknya ada empat (4) ciri negara hukum (*Rechtstaat*). Yaitu, pemerintahan berdasarkan undang–undang, pembagian kekuasaan, perlindungan HAM, dan peradilan tata usaha negara.

Dalam sebuah negara yang berlandaskan kepada hukum dikenal suatu asas (*Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*) dan (*Zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*) yang artinya tidak akan ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban dan sebaliknya tanpa adanya kekuasaan maka tidak akan ada pertanggungjawaban.<sup>1</sup> Tujuan diadakannya peradilan tata usaha negara, menurut undang–undang tata

---

<sup>1</sup> Julista Mustamu, “Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup dan Hubungan dengan Diskresi)”, *Jurnal Sasi* 20, no. 2 (2014): 21-27. hal. 25.

usaha negara adalah untuk membela hak masyarakat yang merasa dirugikan oleh keputusan tata usaha negara.

Apabila terjadi sengketa diantara pemerintah dengan masyarakat atas kegiatan pejabat pemerintahan yang dianggap telah menyalahi hak rakyat, maka dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut serta mendapatkan keadilan dan perlindungan hukum. Pengadilan ini dibentuk dengan tujuan untuk melindungi hak rakyat yang berasal dari hak pribadi maupun masyarakat berlandaskan kepentingan bersama setiap orang yang hidup dalam masyarakat (penjelasan umum nomor 1 Undang-Undang). (penjelasan umum angka 1 Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Yuslim mengatakan bahwa PTUN didirikan untuk dua tujuan utama yaitu<sup>2</sup>: (1) Melindungi hak masyarakat dan individu dari kebijakan pemerintah yang dapat mempengaruhi kepentingan penduduk; dan (2) Mewujudkan perangkat pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, dan berwibawa, pemerintah berkewajiban membangun, menyempurnakan serta mendisiplinkan perangkat pemerintahan di bidang ketatanegaraan secara terus menerus, sehingga mereka dapat

---

<sup>2</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hal. 19.

menjadi alat negara yang efektif, efisien dan bertanggung jawab dan dapat menjalankan tugasnya menurut peraturan yang berlaku.

Sajcharan Basah mengatakan, dibentuknya peradilan tata usaha negara untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada perseorangan atau penyelenggaraan negara dalam arti menjaga keteraturan antar keperluan masyarakat dan perseorangan.<sup>3</sup> Menurut S.F. Marbun peradilan tata usaha negara memiliki tujuan dalam mencegah tindakan tata usaha negara yang bertentangan dengan hukum serta penjatuhan hukuman kepada pegawai yang merugikan masyarakat.<sup>4</sup>

Pihak yang kalah dalam persidangan menjalankan hukuman sesuai dengan isi keputusan, kemudian hakim bertanggung jawab untuk mengawasi jalannya acara. Tergugat tidak dapat dipaksa untuk melaksanakan putusan hakim yang memimpin perkara. Dalam hal ini, kemampuan pengadilan untuk melakukan eksekusi hanya sebatas pengawasan tanpa paksaan.

Maka dari itu, ketika keputusan yang telah berkekuatan hukum (Incracht) diputuskan, pihak (penggugat) tidak mendapatkan adanya kepastian hukum akan keputusan tersebut. Tidak ada wewenang

---

<sup>3</sup> Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1997), hal. 64.

<sup>4</sup> Syahwidad Syahrudin Fahmi Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cet-3, (Yogyakarta : FH UII Press, 2011), hal. 3.

paksaan (eksekutor) terhadap terdakwa untuk menjalankan putusan pengadilan.

Dalam Islam, pengadilan merupakan tempat yang dipergunakan untuk menegakkan hak warga negara serta menumbuhkan rasa aman dalam masyarakat. Penerapan peraturan perundang - undangan yang tepat dan efisien dalam suatu masyarakat tidak dapat dipisahkan dari fungsi pemerintah secara keseluruhan, yang semuanya tercakup dalam *Amrun bi al-ma'ruf wa nahyun 'an al-munkar*.<sup>5</sup>

Pengadilan (*Al-Qadha'*) menyelesaikan perselisihan dan menegakkan hukum syara' untuk para pihak yang berperkara agar mematuhi. *Al-Qadha'* juga berfungsi sebagai pusat dari sistem hukum untuk menegakkan hukum syariah. Sehingga, hukum syara' menjadi lebih berwibawa dan dapat lebih berhasil diterapkan di kehidupan sehari-hari, karena baik Muslim maupun non-Muslim di semua lapisan sosial akan merasakan keadilan dan objektivitas hukum melalui pengadilan ini, yang akan menegakkan kebenaran dan menghancurkan kebatilan.

Ketika perselisihan muncul di masyarakat dan masyarakat mencari tempat untuk menyelesaikannya, proses peradilan dalam Islam

---

<sup>5</sup> Abul A'la Maududi, *Sistem Politik Islam*, terj Asep Hikmat, (Bandung: Mizan, 1995), hal. 249.

tidak berbeda jauh dengan sistem peradilan saat ini (seperti semua badan peradilan yang ada pada saat ini), menyampaikan bukti-bukti yang sah yang telah ada pada kedua belah pihak yang bersengketa sampai dengan tahap persidangan menengahi sengketa (Pengadilan Islam mengakui bahwa sumpah dapat digunakan untuk mendukung bukti yang mereka miliki, sedangkan sistem peradilan saat ini mengambil sumpah di depan persidangan sebagai pernyataan yang mengikat dari pihak penggugat maupun tergugat dan pembacaan keputusan serta pelaksanaannya menandai kesimpulan dari proses persidangan. Seorang khalifah yang membantu mengurangi ketidakpercayaan publik terhadap sistem hukum (Qadhi) bertugas menjalankan keputusan dalam sistem politik Islam. Seorang *Nadhir al-mazhalim* bertanggung jawab untuk melaksanakan perintah raja atau khalifah dalam situasi tertentu.<sup>6</sup>

Dalam Surah An-Nisa ayat 135 menjelaskan terkait peradilan, bahwa:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ  
وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا ۗ وَإِن  
تَلَّوْا أَوْ تُعْرِضُوا فإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ۝ ١٣٥

---

<sup>6</sup> A. Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, (Jakarta: Amzah, 2012), hal. 115.

*“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kalian orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap diri kalian sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabat kalian. Jika kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tau kemaslahatannya. Maka janganlah kalian mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kalian memutarbalikan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kalian kerjakan”.*<sup>7</sup>

Artinya, setiap orang atau pejabat negara yang berperkara di PTUN sangat menunggu keputusan yang adil yang mempunyai akibat hukum, menghasilkan penyelesaian serta kepastian hukum berdasarkan gugatan yang telah diajukan ke pengadilan. Namun, pada kenyataannya hal ini pula yang terkadang menjadi masalah tersendiri dalam pelaksanaan putusan yang dikeluarkan oleh PTUN, di dalam UU No. 51 Tahun 2009 belum secara spesifik dan efektif menetapkan bagaimana putusan PTUN harus dijalankan oleh pejabat pemerintah dan bagaimana peran pengawasan peradilan PTUN dapat dilaksanakan secara maksimal, mengingat lembaga ini merupakan lembaga yang diharapkan mampu menyediakan perlindungan hukum untuk masyarakat mengenai berbagai kegiatan pemerintahan yang tidak selaras dengan prinsip keadilan serta pelaksanaan pemerintahan yang baik.

---

<sup>7</sup> Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya*, (Tangerang Selatan: Al-Fadhilah, 2012), hal. 100.

Bagaimana masyarakat dan hukum mengawasi penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur penyelenggara negara jika suatu keputusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekusi?. Maka atas dasar tersebutlah peneliti merasa perlu adanya analisis terhadap problematika yang timbul dari keputusan pengadilan tata usaha negara dalam praktek eksekutorial ditinjau melalui Undang–Undang No 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Fiqih Siyasah.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana problematika pelaksanaan putusan di Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap problematika dan pelaksanaan putusan di PTUN?

### **C. Fokus Penelitian**

Penelitian berfokus pada ini problematika yang muncul dalam pelaksanaan putusan PTUN dan bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap pelaksanaan putusan di PTUN lalu upaya yang dapat ditempuh untuk mengoptimalkan pelaksanaan putusan PTUN atas penyelesaian sengketa tata usaha negara.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui problematika pelaksanaan putusan di Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap problematika dan pelaksanaan putusan di PTUN.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian terbagi menjadi 2, yaitu dari segi akademis dan praktis. Manfaat akademis diharapkan hasil penelitian dapat menjadi referensi bagi pemerintah ataupun praktisi hukum untuk mengoptimalkan sistem eksekutorial yang terdapat dalam ruang lingkup peradilan tata usaha negara, serta dapat menjadi referensi bagi mahasiswa lainnya yang ingin melakukan kajian lebih lanjut mengenai segala problematika eksekutorial yang terjadi di dalamnya. Manfaat praktis akan memberikan dampak positif bagi masyarakat yang mencari perlindungan serta kepastian hukum dalam memahami dan menyelesaikan segala permasalahan terkait sengketa tata usaha negara.

1. Untuk menambah khazanah ilmiah tentang berbagai problematika yang terjadi berkaitan dengan segala problematika putusan pengadilan tata usaha negara dalam praktek eksekutorialnya;



2. Untuk kalangan praktisi maupun mahasiswa dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut tentang bagaimana mekanisme dan sistem eksekutorial berlangsung dalam ruang lingkup PTUN;
3. Untuk masyarakat dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi mereka siapa saja yang sedang menghadapi sengketa tata usaha negara terkait dengan upaya penyelesaiannya (*Problem Solving*) apabila terjadi permasalahan dalam eksekusi putusan tersebut.

#### **F. Penelitian Terdahulu yang Relevan**

Sejumlah penelitian terdahulu bertujuan sebagai bahan acuan, referensi maupun pertimbangan yang dijadikan landasan dalam melakukan penelitian berikutnya pada objek yang berkaitan, baik yang mempelajari secara spesifik maupun umum. Maka tinjauan pustaka ini mencantumkan beberapa penelitian yang telah ada dari penelitian sebelumnya sebagai berikut:

1. Nurul Laeilatun Ni'mah (2020), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, berjudul "*Tinjauan Fiqih Siyasaah Terhadap Eksistensi Reformatio In Peius di Pengadilan Tata Usaha Negara*". Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa penormaan asas Reformatio In Peius (diktum putusan yang

tidak menguntungkan penggugat) di PTUN masih sering terjadi khususnya dalam sengketa kepegawaian. Asas ini diberlakukan sejak peradilan tingkat pertama, ketidakjelasan pengaturan mengenai asas ini menyebabkan asas ini masih perlu penelitian lebih lanjut tentang boleh atau tidak diperbolehkannya asas ini. Namun dalam prakteknya masih sering terjadi dan dapat menjadi acuan oleh hakim PTUN dalam memutuskan perkara. Dalam tinjauan fiqih siyasah, siyasah qadhaiyah, di dalam menyelesaikan permasalahan yang menyangkut antara pemerintah dengan rakyat dahulu hanya berpedoman kepada putusan hakim (*Qadhi*), yang mana mengisyaratkan bahwa hakim sebagai garda terdepan penegak keadilan menjadi unsur penting dalam proses peradilan, maka hakim dituntut harus bisa seadil-adilnya ketika memutuskan sebuah perkara sesuai dengan ajaran yang dijelaskan dalam beberapa ayat dan hadist.

2. Dezonda Rosiana Pattipawae (2019), Fakultas Hukum Universitas Pattimura, berjudul "*Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi*". Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa otonomi daerah seluas-luasnya membawa dampak terhadap pelaksanaan

penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk dikeluarkannya berbagai keputusan kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati atau Walikota. Di antaranya, sangat mungkin terjadinya pembuatan keputusan yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, termasuk para pekerja publik yang terkena dampak sebagai bawahan dan anggota masyarakat lainnya. Putusan ini berakibat menjadi dasar sengketa (objek sengketa) di Peradilan Tata Usaha Negara, Ternyata putusan Peradilan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan setelah mendapatkan kekuatan hukum tetap (*Inkracht van Geijsde*). Hal ini terjadi sebagai akibat dari ketidaktahuan Kepala Daerah tentang perlindungan dan kepastian hukum yang dianut oleh negara Republik Indonesia.

3. Ida Ayu Rara Dwi Maharani (2019), Fakultas Hukum Universitas Udayana, berjudul "*Implikasi Hukum Pengaturan Eksekusi Putusan PTUN Dalam UU PTUN Terhadap Efektifitas Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara*". Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara di Indonesia masih sangat kurang efektif dan

masih belum jelas, dimana pengaturan eksekusi putusan PTUN dalam UU PTUN yang tercantum dalam pasal 116 dan PP No. 43 Tahun 1991 terkait dengan uang paksa dinilai sebagai pasal karet karena sangat dimungkinkan untuk terjadi penundaan sampai beberapa tahun anggaran.

4. Mohammad Afifudin Soleh (2018), Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, berjudul "*Eksekusi Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yang Berkekuatan Hukum Tetap*". Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa diperlukan mekanisme sanksi yang dikenakan kepada pejabat secara individu dan bukan secara institusi untuk menjamin kepatuhan terhadap pelaksanaan putusan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap oleh pejabat. Misalnya, pengenaan uang paksa (*Dwangsom*) kepada pejabat secara pribadi melalui mekanisme pelaksanaan yang berlaku menurut hukum acara perdata secara *Mutatis Mutandis* yang kemudian apabila upaya paksa tersebut tidak dilaksanakan, maka dapat dilakukan penyitaan aset pribadi pejabat atau penjatuhan sanksi pidana bagi pejabat yang tidak melaksanakan putusan hakim dengan menerapkan pasal

mengenai penghinaan terhadap badan peradilan (*Contemp Of Court*). Sehingga, pejabat-pejabat tersebut akan berfikir ulang untuk melakukan pengabaian terhadap putusan pengadilan, karena dirinya dapat terancam dengan hukuman penjara ataupun sanksi lainnya.

5. Lubna (2015), Fakultas Hukum Universitas Mataram, berjudul “*Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat*”. Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam upaya paksa pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara pun masih dirasa sangat kurang, menurutnya ketiadaan lembaga eksekutif khusus bahkan sanksi dalam pelaksanaan putusan PTUN, serta rendahnya kesadaran aparat PTUN untuk mematuhi, merupakan salah satu tantangan yang harus dihadapi PTUN dalam rangka mewujudkan peradilan tata usaha negara yang bersih dan berwibawa. Perlu diadakannya aturan yang lebih tegas terkait dengan pelaksanaan putusan PTUN sehingga putusan tersebut dapat dilaksanakan dan wibawa peradilan administrasi dapat kembali muncul di pandangan

masyarakat yang mencari perlindungan serta kepastian hukum terkait dengan sengketa tata usaha negara.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, terlihat berbagai perbedaannya. Penelitian yang ditulis oleh penulis merupakan analisis problematikan pelaksanaan putusan oleh PTUN yang ditinjau dengan aturan yuridis yang berlaku serta pandangan fiqih siyasah terhadapnya. Selain itu, penulis juga mencoba untuk memberikan solusi berdasarkan pandangan fiqih siyasah dan yuridis terhadap berbagai problematika yang terjadi dalam praktek eksekutorial putusan oleh PTUN.

### **G. Kerangka Pemikiran**

Untuk memberikan gambaran serta mempermudah dalam memahami penelitian yang berjudul “Problematika Praktek Eksekutorial Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ( Perspektif Fiqih Siyasah dan Analisis Yuridis UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara )”, maka penulis mencoba memberikan uraian ilmiah yang terkandung dalam judul penelitian ini, yaitu:

Fiqih Siyasah merupakan salah satu unsur dalam hukum Islam, yang dikenal sebagai Fiqih Siyasah membahas tentang peraturan dan pengendalian kehidupan manusia dalam bernegara untuk kesejahteraan rakyat itu sendiri. Secara etimologis (bahasa) *Fiqih* berarti pengertian

atau pemahaman<sup>8</sup> tentang arti suatu bahasa atau perbuatan dan perkataan. Sedangkan secara istilah *Fiqih* berarti pengetahuan hukum menurut syara' yang berkaitan dengan amal perbuatan.<sup>9</sup> Oleh karenanya, *fiqih* adalah pengetahuan tentang hukum dalam agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid melalui ijtihad atau penalaran, dapat juga dimaknai dengan ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.

Secara bahasa, *siyasah* merupakan bentuk masdar dari “ساسة – سياسة” yang artinya mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin, dan memerintah. Dalam pengertian lain *siyasah* dapat juga di maknai sebagai politik dan penetapan suatu bentuk kebijakan. Kata ساسة memiliki sinonim dengan kata *dabbara* yang artinya mengatur, memimpin (*to lead*), memerintah (*to govern*), dan kebijakan pemerintah (*policy of government*).

Terdapat perbedaan pendapat terkait arti dan makna dari kata *siyasah* diantara ahli hukum Islam, beberapa diantaranya, Ibnu Mazhur mendefinisikan *siyasah* yang memiliki arti mengatur segala hal untuk

---

<sup>8</sup> Tengku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Ilmu Fiqh*, (Jakarta: PT Bulan Bintang, 1993), hal. 17.

<sup>9</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, ed. 1, cet 4, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 21.

mencapai sebuah kesejahteraan. Menurut Abdul Wahhab Khalaf *siyasah* adalah hukum yang diciptakan demi menjaga ketertiban, kemaslahatan, mengatur berbagai hal dan keadaan. Louis Ma'luf menetapkan pemisahan bahwa *siyasah* merupakan maslahat manusia yang menuntun kepada jalan keselamatan. Dan Abdurrahman mengartikan bahwa *siyasah* merupakan hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi serta hubungan dengan negara lain.<sup>10</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian para ahli hukum Islam di atas, dapat disimpulkan bahwa *siyasah* berarti penyelenggaraan negara dan pemerintahan, karena dalam hal tersebut terdapat unsur mengurus, mengelola, mengendalikan, mengatur, memerintah, melaksanakan tata usaha, dan menetapkan kebijakan dalam hubungannya dengan masyarakat.

Para ulama memiliki berbagai pandangan terhadap pembahasan mengenai ruang lingkup *fiqih siyasah*. Dalam kitabnya, *al Ahkam As-Sulthoniyah*, Imam al-Mawardi membagi *fiqih siyasah* menjadi, *Siyasah Maliyah* (keuangan), *Siyasah Qada'iyah* (peradilan), *Siyasah Harbiyyah* (peperangan), *Siyasah Idariyyah* (administrasi)<sup>11</sup>. Lalu Ibnu

---

<sup>10</sup> Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2011), hal. 7.

<sup>11</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, terj. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman, (Jakarta: Qisthi Press, 2017), hal. 113.



Taimiyyah hanya menambahkan unsur *Siyasah Dauliyyah/ Siyasah Kharajiyyah* (politik hubungan internasional). Sedangkan Abdul Wahab Khallaf di dalam bukunya *Siyasah as-Syar'iyah* yang dikutip oleh M. Iqbal hanya membahas 3 unsur saja. T.M. Hasbi salah satu tokoh ulama di Indonesia, menambahkan 4 unsur lainnya, yaitu *Siyasah Dusturiyyah* (tentang peraturan perundang-undangan), *Siyasah Tasri'iyah* (penetapan hukum), *Siyasah Tanfidziyyah* (pelaksanaan undang-undang), dan *Siyasah Harbiyyah* (politik peperangan).<sup>12</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat para ulama di atas, M. Iqbal mengelompokkan dan meringkasnya menjadi 3 (tiga) bagian yang mana di dalamnya dibagi lagi menjadi beberapa sub bagian pembahasan antara lain: di dalam *Siyasah Dusturiyyah* terdapat sub bagian pembahasan meliputi penentuan hukum oleh lembaga Legislatif (*Tasyri'iyah*), lembaga Yudikatif (*Qadhlaiyyah*), dan Administrasi Pemerintahan oleh lembaga Eksekutif (*Idariyyah*). *Siyasah Dauliyyah* atau *Siyasah Kharajiyyah* yang membahas tentang hubungan keperdataan antar warga negara, terdapat juga (*Siyasah Harbiyyah*), yang mengatur masalah peperangan, *Siyasah Maliyyah* membahas

---

<sup>12</sup> A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hal. 30.

sumber dana negara, beban belanja negara, perdagangan luar negeri, hak maupun kepentingan masyarakat umum, pajak dan perbankan.<sup>13</sup>

Ruang lingkup *fiqih siyasah* atau hukum tata negara Islam secara garis besar adalah peraturan perundang–undangan negara yang dijadikan sebagai pedoman dan landasan ideal untuk menciptakan kemaslahatan umat, mengontrol hubungan penguasa dengan rakyat serta masing–masing hak dan kewajibannya untuk mencapai tujuan negara yang di cita–citakan. Hal yang menjadi fokus pembahasan penulis di sini adalah terkait bidang *fiqih siyasah dusturiyyah*, segala hal yang berhubungan dengan politik perundang–undangan yang mana di dalamnya terdapat beberapa lembaga seperti legislatif (*Tasri`iyah*), eksekutif (*Idahriyah*) dan yudikatif (*Qadhlayyah*).

Dalam pembahasan Syariah digunakan istilah *fiqih dusturiyah*, ini dapat diartikan sebagai prinsip utama untuk pemerintahan negara mana pun, sebagaimana yang tertera pada perundang–undangan beserta adat istiadatnya.<sup>14</sup> *Dustur* menurut Abul A'la al-Maududi adalah “Suatu dokumen yang memuat prinsip–prinsip dasar yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”,<sup>15</sup> kata *Dustur* memiliki arti yang serupa

---

<sup>13</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, edisi revisi, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal. 30.

<sup>14</sup> Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam, ...*, hal. 22.

<sup>15</sup> A. Dzajuli, *Fiqih Siyasah Implementasi, ...*, hal. 52.

dengan Undang–undang Dasar dalam bahasa Indonesia atau *Constitution* dalam bahasa Inggris. Kata “Dasar” sendiri kemungkinan dapat berasal dari kata *dustur* tersebut.

Konstitusi sering disebut sebagai “*Dusturi*” dalam *fiqih siyasah*, yang bersumber dari bahasa Persia. Semula berarti “seseorang yang memiliki otoritas, baik di bidang politik maupun agama.” Setelah diserap dalam bahasa Arab, kata *dustur* mengalami perkembangan makna yang menjadi dasar atau asas. Istilah “*dustur*” mengacu kepada sekumpulan kaidah atau peraturan yang mengatur dasar dan hubungan antar anggota masyarakat baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (*konstitusi*) dalam suatu negara.

Dengan begitu, *siyasah dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqih siyasah* yang membahas pula mengenai permasalahan perundang–undangan negara agar sejalan dengan nilai–nilai syari’at. Dalam bukunya yang berjudul “*fiqih siyasah*”, Suyuti Pulungan mengartikan *siyasah dusturiyah* merupakan unsur dari *fiqih siyasah* yang terkait aturan dasar tentang bentuk pemerintahan serta batas kekuasaannya, pembatasan kewenangan dalam menyelenggarakan urusan rakyat, tata cara pengangkatan seorang kepala negara, penetapan hak–hak wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan penguasa dengan rakyat.

*Wilayah Al-mazhalim* adalah istilah majemuk yang terdiri dari kata *Wilayah* dan *Al-Mazhalim*. Kata *Wilayah* berarti otoritas tertinggi, kekuasaan serta dominasi, lalu *Al-mazhalim* sendiri merupakan jamak dari kata *Mazlimah* yang berarti ketidakadilan, ketidaksetaraan, kekejaman, kejahatan. *Wilayah Al-Mazhalim* Secara terminologi mengacu pada otoritas kehakiman yang lebih besar daripada hakim dan muhtasib, tugasnya adalah untuk memeriksa kasus-kasus terkait penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah terhadap warga biasa yang berada di bawah lingkup pengadilan biasa.<sup>16</sup>

Al-Mawardi mendefinisikan institusi al-mazhalim menggunakan ketakutan dan keseganan para pihak yang berperkara untuk memperlakukan satu sama lain secara jujur serta menggunakan kekuatan untuk membujuk mereka agar tidak saling menyangkal.<sup>17</sup> *Wilayah Al-Mazhalim* diciptakan dengan maksud untuk menjaga dan melindungi hak rakyat dari kezaliman penguasa, pejabat, dan keluarganya serta dari berbagai bentuk penyiksaan, pemerasan, dan perselisihan. Berfokus pada ketidakadilan penguasa dan keluarga mereka terhadap hak-hak masyarakat yang mungkin terjadi di tingkat pusat maupun daerah, Peradilan ini juga berupaya memulihkan hak rakyat yang telah diambil oleh mereka.

---

<sup>16</sup> A. Basiq Djalil, *Peradilan Islam*, ..., hal. 113.

<sup>17</sup> Imam Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, ..., hal. 132.

Lembaga ini terdiri dari tiga jenis hakim, *Al-Qadi*, *Al-Muhtasib*, dan *Qadi Al-Mazhalim* atau *Shahib Al-Mazhalim* masing-masing mempunyai mandat yang berbeda. *Qadi* bertanggung jawab untuk memberikan informasi, memberikan bimbingan hukum, dan menyelesaikan perselisihan dan masalah wakaf, setiap masalah diselesaikan selaras dengan mazhab yang diyakini oleh masyarakat. Misalnya, *Qadi* di Mesir menurut mazhab Syafi’I, di Syam dan Maghrib (Afrika) mengikuti mazhab Malik dan di Irak mengikuti mazhab Abu Hanifah.

*Al-Muhtasib* mengawasi hukum dan ketertiban umum serta bertanggung jawab untuk menyelesaikan kasus kriminal yang membutuhkan penanganan segera. Pejabat ini juga bertanggung jawab untuk mengawasi ketertiban pasar, mencegah adanya pelanggaran hak tetangga, dan menghukumi mereka yang tidak taat pada hukum syariat serta menegakkan amar makruf dan nahi munkar.

Kasus-kasus yang tidak bisa diputuskan oleh *Qadi* dan *Muhtasib* akan diselesaikan oleh *Qadi Al-Mazhalim*, yang juga dipercaya untuk memeriksa keputusan pengadilan dan memutuskan kasus-kasus banding. *Mahkamah Al-Mazhalim*, selalu menyelenggarakan sidangnya di masjid dan dihadiri oleh lima unsur sebagai anggota sidang: 1. Para

pembela dan pembantu sebagai juri melakukan yang terbaik untuk memperbaiki penyimpangan hukum, 2. Para hakim mempertahankan otoritas hukum dan mengembalikan hak kepada yang berhak, 3. Para fuqaha menjadi acuan bagi hakim ketika dihadapkan pada kesulitan dalam menyelesaikan masalah yang sulit dari perspektif hukum syariat, 4. Para katib mencatat pernyataan dan keputusan sidang, dan 5. Para saksi, bersaksi terhadap masalah yang diperkarakan, dan menyaksikan bahwa keputusan yang diambil hakim itu benar dan adil.<sup>18</sup>

Dapat dikatakan secara umum bahwa *Wilayah Al-Mazhalim* adalah bagian dari peradilan yang beroperasi secara independen serta bertugas menyelesaikan perselisihan antara rakyat dan pemerintah. Demikian pula halnya dengan kasus penganiayaan rakyat biasa oleh pejabat tinggi, bangsawan, atau keluarga sultan.

Dan telah diterangkan dalam Al-Qur'an Surah Al-Maidah ayat 8 yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوِّمِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ط

*“Hai orang – orang beriman hendaklah kamu jadi orang – orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi yang adil”<sup>19</sup>*

<sup>18</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah Ajaran*, ..., hal. 176.

<sup>19</sup> Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya*, ..., hal.108.

Jadilah seorang penegak kebenaran karena Allah Swt bukan karena manusia lain atau mencari ketenaran, dan jadilah saksi yang berlaku adil serta tegakkanlah kebenaran dan keadilan itu terhadap orang lain yang berhak.

*Wilayah Al-Mazhalim* dikenal dan dipraktekkan di Jazirah Arab sebelum Islam. Ini bukti komitmen kaum Quraisy untuk menolak segala bentuk kezaliman sekaligus membela orang-orang yang di zalimi. Pada awal masa Islam, Rasulullah SAW merupakan orang yang pertama kali menangani berbagai masalah *Al-Mazhalim*. Terjadi ketika insiden air irigasi antara Az-Zubair bin Awwam r.a dan seorang dari golongan Anshar, dia berkata “Alirkan air tersebut kesini” tetapi Zubair tidak melakukannya, lalu Nabi datang seraya berkata “Wahai Zubair alirkanlah air tersebut ke lahanmu dan setelah itu alirkanlah air tersebut ke lahan tetanggamu”. Orang Anshar itu marah karena mendengar ucapan Nabi dan berkata, “Wahai Nabi, pantas kamu mengutamakan dia, bukankah dia anak pamanmu?” memerahlah wajah Nabi mendengar perkataan tersebut lalu berkata, “Wahai Zubair, alirkanlah air tersebut ke perutnya hingga sampai kedua mata kakinya”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> A. Basiq Djalil, *Peradilan Islam, ...*, hal. 114.

Pada masa Al-Kulafah Ar-Rasyidin, khalifa dan para sahabat beserta bawahannya disibukan dengan berbagai aktifitas jihad, mereka melakukan banyak upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, dan memulihkan hak-hak individu yang dirugikan, pada akhirnya tidak banyak permasalahan yang berada di bawah lingkup *Wilayah al-Mazhalim*. Ketika kesulitan muncul dengan sendirinya pada saat itu dan para sahabat bingung, mereka merujuk kembali kepada hukum *Al-Qadha*. Sejak zaman Nabi dan Khulafaur Rasyidin, telah ada indikasi praktik peradilan *Mazalim*, namun keberadaannya belum diatur secara jelas dan spesifik.

Wiryo Prodjodikoro, Ketua Mahkamah Agung, mencetuskan kata PTUN pertama kali ketika sedang menyusun RUU tentang Acara Perkara Dalam Soal Tata Usaha Pemerintahan. Kemudian muncul istilah Peradilan Administrasi Negara, yang selanjutnya berubah menjadi Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, pada akhirnya Peradilan Tata Usaha Negara bersamaan dengan diundangkannya UU No. 5 Tahun 1986.<sup>21</sup> Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan baik tingkat pusat

---

<sup>21</sup> Fence M. Wantu, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Gorontalo: UNG Press, 2014), hal. 9.



mapun daerah, lembaga ini berada dalam lingkungan peradilan tata usaha negara dan berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota.

Pengadilan ini berwenang menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang terjadi diantara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik tingkat pusat ataupun daerah, yang merasa dirugikan akibat dari dikeluarkannya suatu Keputusan TUN (*Beschikking*).<sup>22</sup> Sengketa tersebut dapat terjadi dikarenakan badan atau pejabat TUN mengeluarkan keputusan dalam bentuk tertulis termasuk sengketa kepegawaian, yang dianggap tidak sesuai dengan undang–undang dan merugikan kepentingan individu yang bersangkutan.

Pada masa Orde Baru, UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan–ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman terlahir, yang dituangkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970. Kemudian diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1978, yang mengatakan “*Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara*”. Untuk mewujudkan kehadiran peradilan tata usaha negara, ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1982 tentang Garis–Garis Besar

---

<sup>22</sup> Republik Indonesia, Undang–undang RI No. 51 Tahun 2009 Perubahan kedua atas UU RI No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hal. 4.

Haluan Negara (GBHN), yang selanjutnya di dalam Pelita IV yang merupakan kelanjutan dari Pelita III tidak disebutkan secara jelas terkait dengan bentuk peradilan tata usaha negara, tetapi karena pembangunan merupakan rencana yang berkelanjutan maka tetap di upayakan. Seiring dengan hal tersebut pada 16 April 1986 pemerintah melalui Surat Presiden No. R.4/PU/IV/1986 mengajukan kembali RUU Peradilan Administrasi yang merupakan penyempurnaan dari RUU Peradilan Administrasi 1982 kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>23</sup>

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan yang terakhir dibentuk, pada 29 Desember 1986 diundangkannya dalam suatu lembaran negara No. 77 dan tambahan lembaran negara No. 3344 UU No. 5 Tahun 1986 dengan nama UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lalu, pada 14 Januari melalui Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1991 menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU No. 5 Tahun 1986 mulai berlaku. Dalam konsideran undang-undang tersebut, salah satu tujuan dibentuknya peradilan tata usaha negara adalah untuk mewujudkan ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara yang sejahtera, aman, tenteram dan tertib serta menjamin hak-hak warga negara berdasarkan hukum dan

---

<sup>23</sup> Dwi Putri Cahyawati, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Gramata Pustaka, 2011), hal. 3.

terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang dan selaras antara aparatur di bidang ketatanegaraan dengan warga masyarakat.<sup>24</sup>

Kompetensi berasal dari bahasa Latin "*Competentia*" yang memiliki arti "apa yang menjadi wewenang seseorang", yang sering diterjemahkan sebagai "kewenangan" atau "kekuasaan atau hak" dalam bahasa Indonesia, kemudian dihubungkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sehingga badan tersebut menjadi "*Competence*".<sup>25</sup>

Kompetensi Badan Peradilan Administrasi yang dibentuk atas dasar UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa administrasi antara pemerintah dan warga negara, yang disebabkan oleh pelanggaran hak warga negara oleh pemerintah.<sup>26</sup> Tertuang pada Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 yang menerangkan bahwa "*pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara*".<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 566.

<sup>25</sup> Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Surabaya: Laksbang Justitia, 2014), hal. 39.

<sup>26</sup> Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan, ...*, hal. 580.

<sup>27</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara, Cet. 1* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hal. 238.

Dalam hukum dikenal adanya kompetensi relatif dan absolut. Kompetensi relatif adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayahnya, dan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut materi objek perkaranya atau pokok perkaranya.

Kompetensi relatif (*Relative Competentia*) Pengadilan Tata Usaha Negara diatur pada Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

- (1) *Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kotamadya atau ibukota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi kota madya atau kabupaten.*
- (2) *Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.*

Dan peradilan tertinggi dalam lingkungan tata usaha negara berada di Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986.

Pada Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa, “*Pengadilan Bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara*”. Sengketa yang dimaksud di sini menurut pasal 1 angka (10) UU No. 51 Tahun 2009 adalah:

*“Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku.”<sup>28</sup>*

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat dijadikan sebagai tolak ukur dan penilaian bagaimana pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dengan segala persoalannya serta ditinjau dari perspektif fiqih siyasah. Hal–hal tersebut perlu dianalisis kembali agar hambatan–hambatan yang terjadi dapat diantisipasi serta di tangani sesuai aturan hukum yang berlaku secara tegas dan jelas. Sehingga hadirnya pengadilan tata usaha negara dapat menegakkan hukum secara adil, berwibawa, menyeluruh dan efisien serta melindungi masyarakat atas pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara.

## **H. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan pendekatan perundang–undangan (*Statue Approach*) untuk mengkaji kaidah–kaidah dan norma–norma dalam peraturan perundang–undangan serta meneliti bahan hukum pustaka

---

<sup>28</sup> Republik Indonesia, Undang–undang RI No. 51 Tahun 2009, ..., hal. 4

lainnya atau biasa disebut dengan penelitian kepustakaan (*Library Research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan sekunder dengan wawancara, membaca, mempelajari serta meneliti buku-buku, makalah, jurnal dan berbagai tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian. Seluruh data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif dan hasil penelitian disajikan dalam laporan yang bersifat deskriptif analisis.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Agar penelitian ini dapat mencapai tujuan yang diharapkan, maka sistematika penelitian ini akan dibagi dalam beberapa bagian yang berbentuk bab dan sub bab, secara garis besar sebagai berikut :

**Bab I** : Pendahuluan, berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

**Bab II** : Gambaran Umum Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, meliputi, Sejarah Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, Struktur Organisasi PTUN Serang, Struktur Kepegawaian PTUN Serang, Visi dan Misi PTUN Serang, Tugas pokok dan fungsi PTUN Serang dan Wilayah yuridiksi PTUN Serang.

**Bab III :** Kajian pustaka menjelaskan tentang KTUN dalam UU No. 51 Tahun 2009, Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, Jenis-jenis Keputusan Tata Usaha Negara, Putusan PTUN yang memiliki kekuatan hukum tetap, Fiqih Siyasah, Wilayah al-hisbah dan Wilayah al-mazalim.

**Bab IV :** Problematika praktek eksekutorial putusan pengadilan tata usaha negara membahas mengenai mekanisme Pelaksanaan Putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap, Problematika pelaksanaan putusan PTUN dan Pandangan Fiqih Siyasah Terhadap Pelaksanaan Putusan PTUN.

**Bab V :** Penutup, berisi kesimpulan dan saran.