

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan negara Indonesia sebagai negara hukum diatur berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”<sup>1</sup>.

Konsep negara hukum di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie yaitu adanya Supremasi hukum, persamaan dalam hukum, pembatasan kekuasaan, bersifat Demokratis, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), asas Legalitas, Mahkamah Konstitusi, Peradilan Tata Usaha Negara, peradilan bebas dan tidak memihak, organ-organ penunjang yang Independen, dan berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara<sup>2</sup>. Atas dasar negara hukum itulah maka badan atau pejabat tata usaha negara harus tunduk terhadap hukum begitu pula putusan Peradilan Tata Usaha Negara demi terciptanya tujuan negara diantaranya melindungi segenap bangsa dan keadilan social.

Salah satu wujud kehadiran negara untuk melindungi keadilan sosial dan memberikan kepastian hukum dimana peraturan perundang-undangan mengatur negara dengan jelas menciptakan keadilan dengan hak rasa aman, ketenangan, tidak menimbulkan keraguan bagi para pencari keadilan atas sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara dan menjadi sistem norma yang terstruktur tidak saling berbenturan agar tidak terjadi konflik norma<sup>3</sup> dengan lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal 27.

<sup>3</sup> <https://www.metrokaltara.com/kepastian-hukum/> diakses pada Senin, 22 November 2021 pukul 15.42 WIB

Negara secara sepihak yang mengakibatkan kerugian bagi perorangan atau badan hukum dengan penetapan, penentuan, perubahan, penghapusan, penciptaan hubungan hukum baru.<sup>4</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan ketatanegaraan menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan adanya laporan masyarakat dugaan maladministrasi tidak melaksanakannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga perlu membentuk Undang Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>5</sup>

Dilansir dari situs <https://ombudsman.go.id/news> salah satu anggota Ombudsman Republik Indonesia, Alamsyah Saragih menyampaikan dalam kurun waktu tahun 2020, masyarakat telah melaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia mengenai kinerja pelayanan publik sebanyak 7.204 laporan terdiri dari 6.522 laporan reguler, 559 Respon Cepat, dan 123 Investigasi Atas Prakarsa Sendiri.

Pengkategorian laporan menurut Ombudsman Republik Indonesia Pertama berdasarkan Laporan dugaan maladministrasi banyak yang dilaporkan mengenai penundaan berlarut sebesar 31,57 %, penyimpangan prosedur sebanyak 24,77 %, dan tidak memberikan layanan sebanyak 24,39%. Kemudian laporan terbanyak berdasarkan wilayah pelapor di Kantor Pusat sebanyak 1.641 laporan, Sumatera Utara 319 laporan, Jawa Timur 307 laporan, Sulawesi Utara 273 laporan, dan Kalimantan Selatan 165 laporan. Selanjutnya laporan terbanyak berdasarkan instansi terlapor bahwa pemerintah daerah sebesar 39,59 %. Disusul Kepolisian Republik Indonesia 11,34%, Badan Pertanahan Nasional 10,01%, kementerian 9,44% dan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 144.

<sup>5</sup> <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/588> diakses pada Selasa, 10 Mei 2022, pukul 06.54 WIB

8,27 %. Dan berdasarkan sektor bidang laporan masyarakat sektor Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan sebesar 41 %, sektor Ekonomi dan lingkungan 40%, serta sektor Hukum, Politik, Keamanan dan Pertahanan 19%.<sup>6</sup>

Dugaan maladministrasi peradilan dari 88 laporan masyarakat 63% laporan mengenai penundaan berlarut, 21% penyimpangan prosedur, 11% tidak memberikan pelayanan, dan 5% berkaitan dengan hal lain. Masalah pelayanan peradilan yang dilaporkan paling banyak berkaitan dengan eksekusi putusan sebanyak 62%.<sup>7</sup>

Dalam Undang-undang perubahan ini diatur tentang: penguatan pengawasan hakim, baik pengawasan internal oleh Mahkamah Agung maupun pengawasan eksternal atas perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim; memperketat persyaratan pengangkatan hakim, baik hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara maupun hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara antara lain melalui proses seleksi hakim yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif serta harus melalui proses atau lulus pendidikan hakim; pengaturan mengenai pengadilan khusus dan hakim ad hoc. pengaturan mekanisme dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim; kesejahteraan hakim; transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan; transparansi biaya perkara serta pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara; bantuan hukum; dan Majelis Kehormatan Hakim dan kewajiban hakim untuk menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hukum materiil dari hukum administrasi negara di Indonesia, didalamnya mengatur mengenai dasar hukum dan pedoman bagi setiap pejabat administrasi pemerintahan dalam

---

<sup>6</sup> <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-luncurkan-laporan-tahunan-2020> diakses pada Senin, 20 Desember 2021, pukul 15.48 WIB

<sup>7</sup> [https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB\\_LT\\_5a1ea951d55c4\\_file\\_20210226\\_140136.pdf](https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB_LT_5a1ea951d55c4_file_20210226_140136.pdf) hal.98

menetapkan keputusan, mencegah penyalahgunaan kewenangan dan menutup kesempatan untuk melakukan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).<sup>8</sup>

Selain itu, terlebih penting undang-undang ini nantinya selain sebagai dasar reformasi birokrasi juga menjadi landasan untuk perubahan mindset dan cultural-set aparatur pemerintah, merubah mentalitas priyayi atau penguasa yang minta dilayani, menjadi sosok aparatur pemerintah yang berperilaku sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, yang profesional, dan selalu memperhatikan kepentingan rakyat selaku pemegang kedaulatan.

Salah satu kewajiban pejabat pemerintahan berdasarkan Pasal 7 Ayat 2 Huruf K Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat.

Mekanisme merupakan suatu acuan yang berisikan prosedur secara terstruktur untuk memperoleh tujuan yang diharapkan.<sup>9</sup> Sistem adalah kumpulan atau grup dari sub sistem/ bagian/ komponen atau apapun baik fisik ataupun non fisik yang saling berhubungan satu sama lain dan dapat bekerja sama untuk mencapai satu tujuan tertentu.<sup>10</sup>

Dalam konsep negara hukum di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie salah satunya terdapat organ- organ penunjang peradilan yang independen Dalam hal ini organ tersebut yaitu lembaga eksekusi sebagai pelaksana dari putusan pengadilan agar terciptanya kepastian hukum yang efektif.

---

<sup>8</sup> <https://www.ptun-denpasar.go.id/artikel/baca/4> diakses pada Selasa, 10 Mei 2022, pukul 06.54 WIB

<sup>9</sup> *Kamus Bahasa Indonesia*, (Tim Reality Publisher), hal. 43

<sup>10</sup> Azhar Susanto, *Sistem Informasi istem Informasi Akuntansi, -Struktur-Pengendalian-. Resiko-Pengembangan, Edisi Perdana*, (Bandung: Lingga Jaya, 2013). Hal. 22

M. Yahya Harahap mengemukakan bahwa pengertian eksekusi adalah tindak lanjut dari pengadilan kepada pihak yang dikalahkan pada suatu perkara berdasarkan aturan hukum mengenai aturan tata cara keseluruhan proses hukum.<sup>11</sup>

Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu apabila setelah empat bulan pihak yang kalah tidak melaksanakan kewajiban sesuai isi putusan maka Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa tidak memiliki kekuatan hukum lagi. Berdasarkan hal tersebut Lotulung mengklasifikasikan sebagai *eksekusi otomatis*.<sup>12</sup>

Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6) mengatur mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu melalui surat perintah ketua Pengadilan Tata Usaha Negara kepada pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang kalah dalam perkara peradilan Tata Usaha Negara, apabila pejabat Tata Usaha Negara yang kalah dalam perkara Peradilan Tata Usaha Negara belum melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara juga selanjutnya ketua Pengadilan Tata Usaha Negara mengajukan hal tersebut kepada atasan pejabat Tata Usaha Negara yang kalah dalam perkara Peradilan Tata Usaha Negara secara berjenjang bahkan hingga ke presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi agar memerintahkan kepada pejabat Tata Usaha Negara yang kalah dalam perkara Peradilan Tata Usaha Negara untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan hal tersebut Lotulung mengklasifikasikan sebagai *eksekusi hirarkis*.<sup>13</sup>

Eksekusi-eksekusi yang melalui tahapan tersebut tidak sesuai dengan asas peradilan berdasarkan Pasal 2 Ayat 4 Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa “Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Oleh karena itu Pengadilan Tata Usaha Negara hanya

---

<sup>11</sup> M Yahya Harahap, *Ruang Llingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, (Jakarta: PT Gramedia, 1988), hal 2.

<sup>12</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 156

<sup>13</sup> Ibid, Zairin Harahap, hal 156

memiliki kewenangan mengawasi dan mengupayakan terhadap pihak yang dikalahkan namun tidak memiliki daya paksa (eksekutorial) terhadap pihak yang dikalahkan. Amar putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 97 ayat (9) bersifat *condemnatoir* dimana menghukum pihak yang kalah dengan pencabutan, perubahan, dan penetapan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).<sup>14</sup>

Badan Peradilan Tata Usaha Negara belum adanya Lembaga eksekutor yang mengeksekusi suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak dibentuknya badan peradilan Tata Usaha Negara salah satu isu dari badan peradilan Tata Usaha Negara tersebut yaitu mengenai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkuatan hukum tetap.<sup>15</sup>

Permasalahan eksekusi hingga saat ini masih mengemuka meskipun norma hukum positif sudah mewajibkan kepada pihak yang dikalahkan untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.<sup>16</sup>

Beberapa ahli hukum dari negara lain membahas isu hukum mengenai permasalahan eksekusi di Pengadilan Tata Usaha Negara,<sup>17</sup> Simon Butt mengungkapkan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia mengalami kesulitan dalam melakukan tindakan persuasif terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang kalah pada persidangan bahkan hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya konflik.<sup>18</sup> Julian Millie menyatakan salah satu isu di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah tidak profesionalnya pemerintah sebagai figur politik yang menyebabkan kerugian terhadap pihak penggugat akibat tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>19</sup> Adriaan Bedner mengungkapkan pejabat Tata Usaha Negara tidak tunduk terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>15</sup> Yulius, "Diskursus Lembaga Eksekusi Negara Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia" Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 Nomor 1, Februari 2018: 12

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Yulius, "Diskursus Lembaga Eksekusi Negara Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia" Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 Nomor 1, Februari 2018: 12

<sup>18</sup> Simon Butt, *The Eksekusi of the Negara Hukum: Implementing Judicial Decision in Indonesia*, dalam Timothy Lindsey (Editor), *Indoneisa: Law and Society*, The Federation Press, Melbourne, 1999, hal. 250.

<sup>19</sup> Julian Millie, *The Tempo Case: Indonesia's Press Laws, the Pengadilan Tata Usaha Negara and the Negara Hukum*, dalam Timothy Lindsey (Editor), *Ibid.*, hal. 277.

Negara karena menganggap memiliki hak veto dan ketidakjelasan undang-undang pengaturan eksekusi Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia terkait kemandirian Lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>20</sup>

Dalam Islam baik dan efektifnya hukum dan peraturan didasarkan pada *amrun bi al-maruf wa nahnun an al-munkar* dengan tujuan untuk melindungi hak-hak rakyat dan meningkatkan ketenangan dan rasa aman di masyarakat.<sup>21</sup>

Maka berdasarkan latar belakang masalah penelitian di atas, penulis merasa perlu adanya upaya penelitian skripsi dengan judul: **Analisis Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Perspektif *Siyasah Qadhaiyyah*.**

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis membatasi dengan beberapa pertanyaan penelitian di antaranya:

1. Bagaimana perubahan pasal 116 undang-undang nomor 5 tahun 1986 menjadi undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apa faktor penghambat pelaksanaan putusan di Peradilan Tata Usaha Negara?
3. Bagaimana analisis *siyasah qadhaiyyah* terhadap pasal 116 undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?

#### **C. Batasan Penelitian**

Batasan penelitian pada proposal skripsi ini penulis membataskan ruang lingkup penelitian kepada perubahan pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berimplikasi pada mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Hal

<sup>20</sup> Adrian Bedner, *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-Legal Study* (Terjemahan), London, The Hague: Kluwer International, 2003, hal. 151 dan 252.

<sup>21</sup> Abul Ala Maududi, *Sistem Politik Islam*, terj Asep Hikmat, (Bandung: Mizan, 1995), hal. 249

ini bertujuan agar penelitian ini lebih terfokus dan tidak meluas dari pembahasan yang dimaksudkan.

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

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui mekanisme dan sistem pelaksanaan putusan di Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mengetahui hambatan pelaksanaan putusan di Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Untuk mengetahui analisis *siyash qadhaiyyah* terhadap pasal 116 undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

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

Usulan penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak positif mengenai ilmu pengetahuan bagi masyarakat umum maupun civitas akademis, diantaranya:

##### a) Akademis

Mengingat masih terbatasnya sumber dan literatur yang membahas tentang mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan di Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan hasil penelitian ini dapat memperkaya, mengembangkan, dan memperluas khazanah juga wawasan di bidang hukum, khususnya yang bersinggungan mengenai pelaksanaan putusan di ranah Pengadilan Tata Usaha Negara dalam faktor pendukung dan faktor penghambat keberhasilan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain itu dapat menjadi referensi bagi yang berkenan untuk mempelajari hasil penelitian ini dengan arah yang berbeda.

##### b) Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk perlindungan hukum bagi para pencari keadilan terhadap implementasi Pasal 97 Ayat (9) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan menjadi faktor wibawanya Pengadilan Tata Usaha Negara dengan tunduknya para tergugat terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### **F. Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian yang mengangkat objek Tinjauan Ilmu *Siyasah Qadhaiyyah* Terhadap Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum terdapat di Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, namun terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat masalah eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara:

Penelitian dengan judul “Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara” yang dilaksanakan oleh Damar Bayukesumo Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, pada tahun 2010. Penelitian ini menitik beratkan terhadap Kajian Normatif Eksekusi Atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan penelitian saya meninjau perubahan perubahan pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berimplikasi pada mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-udangannya dari segi ilmu *siyasah qadhaiyyah*.

Penelitian dengan judul “Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar” yang dilaksanakan oleh Soraya Dwi Esfandiari, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar pada tahun 2013. Penelitian ini menganalisis terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar. Sedangkan penelitian saya meninjau perubahan perubahan pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berimplikasi pada mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-udangannya dari segi ilmu *siyasah qadhaiyyah*.

Penelitian dengan judul “Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap (Analisis Putusan Nomor 043/G/2014/PTUN.SMG)” yang dilaksanakan oleh Nurul Hidayah, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Pada Tahun 2017. Penelitian ini menganalisis terhadap putusan yang berbeda yaitu Putusan Nomor 043/G/2014/PTUN.SMG Sedangkan penelitian saya perubahan perubahan pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berimplikasi pada mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-udangannya dari segi ilmu *siyasah qadhaiyyah*.

Penelitian dengan judul “Analisis Konsep Eksekusi Di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Ditinjau Dari Perspektif Fiqih Siyasah (Wilayah Al-Muzalim)” yang dilaksanakan oleh Torisna Yulizar Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru pada Tahun 2020. Penelitian ini terfokus terhadap analisis Konsep Eksekusi Di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Ditinjau Dari Perspektif Fiqih Siyasah (Wilayah Al-Muzalim). Sedangkan penelitian saya meninjau perubahan perubahan pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berimplikasi pada mekanisme dan sistem eksekusi atau pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-udangannya dari segi ilmu *siyasah qadhaiyyah*.

### **G. Kerangka Berpikir**

Indonesia merupakan negara hukum sesuai dengan Pancasila berkonsepkan Prismatik, yaitu digabungkannya unsur-unsur dari berbagai konsep secara integratif dan pengimplementasiannya menyesuaikan berdasarkan perkembangan zaman.<sup>22</sup>

Menurut Jalius Stahl konsep negara hukum *rechtsstaat* yaitu: 1. Perlindungan hak azasi manusia, 2. Pembagian kekuasaan, 3. Pemerintah

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal 52.

berdasarkan undang-undang, 4. Peradilan tata usaha negara. sedangkan konsep negara *the rule of law* yang dikembangkan oleh A. V. Dicey mengemukakan yaitu: 1. *Supremacy of law*, 2. *Equaliti before the law*, 3. *Due proses of law*.<sup>23</sup>

Sudikno Mertokusumo menyebutkan bahwa kepastian hukum adalah jaminan yang diberikan oleh negara secara baik atas dasar aturan-aturan yang memiliki aspek yuridis dibuat oleh pihak legislator.<sup>24</sup>

Kata mekanisme berasal dari kata mekanik berarti kebutuhan cara kerja dalam mengoperasikan sesuatu untuk kelancaran pengambilan manfaat.<sup>25</sup> Mekanisme adalah aturan proses pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan koordinasi dan delegasi secara profesionalitas.

Mekanisme menurut islam ialah aturan proses pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan koordinasi dan delegasi secara profesionalitas berdasarkan ketentuan dan syariat Islam.<sup>26</sup>

Sistem adalah kumpulan atau grup dari sub sistem/bagian/komponen atau apapun baik fisik ataupun non fisik yang saling berhubungan satu sama lain dan dapat bekerja sama untuk mencapai satu tujuan tertentu.<sup>27</sup>

Eksekusi menurut para ahli diantaranya M. Yahya Harahap menyatakan eksekusi merupakan tindak lanjut dari pengadilan kepada pihak yang dikalahkan pada suatu perkara berdasarkan aturan hukum mengenai aturan tata cara keseluruhan proses hukum.<sup>28</sup> Prof. Subekti memaknai eksekusi adalah pelaksanaan putusan.<sup>29</sup> Retno Wulan memaknai eksekusi dengan pelaksanaan putusan secara paksa (*execution force*).<sup>30</sup> Sudikno menyatakan hakekat eksekusi merupakan pelaksanaan kewajiban demi pemenuhan prestasi sesuai dengan

---

<sup>23</sup>

<sup>24</sup> Asikin zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012)

<sup>25</sup> <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<sup>26</sup> <http://repository.uin-suska.ac.id/8909/4/BAB%20III.pdf>

<sup>27</sup> Azhar Susanto, *Sistem Informasi istem Informasi Akuntansi, -Struktur-Pengendalian-. Resiko-Pengembangan, Edisi Perdana*, (Bandung: Lingga Jaya, 2013). Hal. 22

<sup>28</sup> M. Yahya Harahap, S.H., *Ruang Lingkup Permasalahan eksekusi dibidang Perdata Cet. II*, (Jakarta: PT Gramedia.1989) hal.1.

<sup>29</sup> Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Hal. 128.

<sup>30</sup> Retno Wulan *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Hal. 111.

putusan hakim oleh pihak yang dikalahkan.<sup>31</sup> Prof.H. Abdul Manan menyatakan eksekusi merupakan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah *inkracht*.<sup>32</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli mengenai eksekusi didefinisikan eksekusi secara komprehensif yang bias oleh Muchammad Jais dengan makna suatu upaya paksa untuk melaksanakan hak dan atau sanksi akibat tidak mau melaksakannya pihak yang dikalahkan terhadap putusan pengadilan secara sukarela.<sup>33</sup>

Putusan menurut regulasi yang berlaku yaitu Pasal 1 angka 11 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana didefinisikan pernyataan hakim yang diucapkan di persidangan terbuka untuk umum berisi pemidanaan atau pembebasan dari tuntutan hukum berdasarkan undang-undang.

Putusan menurut beberapa ahli diantaranya, Soeparmono mengartikan putusan sebagai pernyataan hakim yang diucapkan di persidangan untuk menyelesaikan suatu perkara berdasarkan tugas dan wewenang hakim sebagai pejabat negara.<sup>34</sup> Prof. Dr. Sudikno mertokusumo, S.H., menyatakan bahwa putusan hakim merupakan pernyataan hakim yang diucapkan di persidangan untuk mengakhiri sengketa antara pihak yang berperkara berdasarkan tugas dan wewenang hakim sebagai pejabat negara.<sup>35</sup>

*Siyasah* berkenaan dengan sistem penataan dan pengaturan kehidupan manusia dalam bersosial pada masyarakat dan bernegara dengan dasar menciptakan kemaslahatan dan menghilangkan kemadaramatan.<sup>36</sup> Abdul Wahab Khallaf mengungkapkan bahwa siyasah merupakan pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan, penetapan hukum, peradilan, kebijakan negara

---

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Abdul Manan *Penerapan Hukum Perdata di Lingkungan Peradilan Agama Cet. I*,(Jakarta: Yayasan Al-Hikmah, Jakarta, 2000) hal.187.

<sup>33</sup> Muchammad Dja'is, S.H., CN., M. Hum., Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan, disampaikan dalam seminar "mencari model eksekusi Hak Tanggungan Yang Menguntungkan Para Pihak", yang diselenggarakan oleh bagian keperdataan FH UNDIP, Selasa 29 Desember 2009, di Semarang, Hal.7.

<sup>34</sup> Soeparmono, *Hukum Acara Perdata dan Yurisprudensi*. (Bandung: Mandar Maju, 2005), hal. 146.

<sup>35</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: liberty, 1993), hal. 174.

<sup>36</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: CV Pustaka Setia 2015), hal. 28

mengenai harta benda, dan kebijakan pelaksanaan urusan dalam dan luar negeri dan penataan permasalahan umum pada negara dengan nuansa Islami atas jaminan merealisasikan kemaslahatan dan menghindarkan kemudharatan dengan mentaati ketentuan dan prinsip syariat secara umum.<sup>37</sup>

*Siyasah Qadhaiyyah* merupakan lembaga peradilan dengan tujuan untuk penyelesaian perkara atau permasalahan di masyarakat seperti beberapa permasalahan pernikahan, harta, muamalah, hibah dan Al-Mazalim atas dasar hukum syariat Islam yaitu Al-Quran dan As-Sunnah.<sup>38</sup>

*Siyasah Qadhaiyyah* secara rinci membahas mengenai<sup>39</sup>:

1. Unsur-unsur Peradilan;
2. Status hakim dalam pemerintahan;
3. Syarat-syarat menjadi hakim;
4. Hak dan kewajiban hakim;
5. Hubungan hakim dengan negara;
6. Pengangkatan hakim;
7. Pemberhentian hakim;
8. Pembukuan yang dapat dijadikan alat bukti dalam pemeriksaan perkara;
9. Putusan hakim;
10. Fatwa dan Qadha.

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam peradilan Islam diantaranya sebagai berikut:<sup>40</sup>

1. *Istiqlal al-qodlo* (Kemerdekaan Kehakiman)
2. *Al-Musawah amamal qodlo*

<sup>37</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 1995) hal. 25

<sup>38</sup> Dalam Skripsi Nabilla Farah Quraisyta, Tinjauan *Siyasah Qadhaiyyah* Terhadap Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit/Actio Popularis) Dalam Pemenuhan Fasilitas Umum, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2018.

<sup>39</sup> [http://digilib.uinsgd.ac.id/31659/97/4\\_bab1.pdf](http://digilib.uinsgd.ac.id/31659/97/4_bab1.pdf) hal.15 dikutip pada tanggal 19 Desember 2021 pukul 20.20 WIB

<sup>40</sup> Peradilan di Indoonesia: Prinsip dan Unsur Peradilan Islam, Diakses dari <http://peradilandiindonesia.blogspot.com/2012/03/prinsip-dan-unsur-peradilan-islam.html?m=1> Pada Tanggal 19 Desember 2021 Pukul 20.37 WIB.

3. *Majjaniyatul qodlo* (Peradilan gratis) Di negara Islam
4. *At-taqodli"ala darojatain aw al-istinaf* (Upaya hukum naik banding)
5. *Al-qodlo fil Islam yaqumuala nidhomi al qodi al-fard* (Kehakiman Islam menerapkan aturan hakim tunggal)
6. *Alaniyatu majlisis qodlo* (Sidang peradilan yang terbuka)
7. *Hushulul ijro"at fi muwajahatil khushum* (mempertemukan pihak yang berselisih)
8. *Sulthotul qodli fil fiqhi al-islamiy* (Kekuasaan kehakiman dalam fikih Islam)

Dalam penelitian ini penulis mendasari tentang teoritik penelitian ini berdasarkan landasan Al Quran dan Hadist sebagai berikut:

Firman Allah Al Quran Surat An-Nisa ayat 58 kemestian menetapkan hukum yang adil:


  
 إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.*”<sup>41</sup>

Kementrian Agama Republik Indonesia menafsirkan bahwa sesama manusia wajib melaksanakan amanat satu sama lain, tidak mengurangi sedikit pun dalam pengembalian barang titipan kepada yang berhak menerimanya, tidak dibenarkan penipuan, menjaga rahasia dan lainnya termasuk juga, sifat adil rezim kepada rakyat dalam bidang apapun dengan tidak mendiskriminasi dalam pelaksanaan hukum, meskipun kepada keluarga bahkan anaknya sendiri. Allah taala menegaskan hal ini dalam firman-Nya: dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia, supaya kamu menetapkan dengan adil.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Departemen Agama RI. Al-Quran dan Terjemahannya. Al-Hikmah Bandung; CV Penerbit Diponegoro. 2009. Hal. 87

<sup>42</sup> <https://tafsir.learn-quran.co/id/surat-4-an-nisa/ayat-58> dikutip pada tanggal 19 Desember 2021 pukul 20.35 WIB

Selanjutnya Hadist tentang memutuskan perkara secara adil:<sup>43</sup>

وَعَنْ عَلِيٍّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَلَّ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : إِذَا تَقَاضَى إِلَيْكَ رَجُلَانِ فَلَا تَفْضِلِ لِلأَوَّلِ حَتَّى تَسْمَعَ كَلَامَ الأَخْرِ , فَسَوْفَ تُدْرِي كَيْفَ تَقْضِي . قَالَ عَلِيٌّ : فَمَا زِلْتُ قَاضِيًا بَعْدُ . رَوَاهُ أَحْمَدُ , وَ أَبُو دَاوُدَ , وَ التِّرْمِذِيُّ وَ حَسَنَهُ , وَ قَوَّاهُ ابْنُ المَدِينِيِّ , وَ صَحَّحَهُ ابْنُ حِبَّانَ .

Artinya: “Dan dari Ali Radhiyallahu Anhu berkata,” Rasulullah Saw. bersabda,” Jika kamu sedang mengadili dua orang yang sedang bersengketa maka janganlah kamu beri keputusan kepada pihak pertama hingga kamu mendengar laporan dari pihak kedua, dengan demikian kamu akan mengetahui bagaimana cara mengambil keputusan. “Ali Radhiyallahu Anhu berkata,” Setelah itu aku tetap menjabat sebagai hakim”. (Hadits Riwayat. Ahmad, Abu Dawud, At-Tirmidzi dan ia menghasankan hadits ini. Hadits ini juga dikuatkan oleh Ibnu Madini serta dishahihkan oleh Ibnu Hibban). “

Kemudian kaidah Siyasa yang berkenaan mengenai keputusan seorang hakim atau pemimpin tidak terlepas dari kemaslahatan dengan kaidah berikut:

لَا يَجُوزُ نَفْضُ حُكْمِ الحَاكِمِ بَعْدَ الحُكْمِ

"Tidak boleh menentang keputusan hakim setelah diputuskan (dengan keputusan yang tetap)." <sup>44</sup>

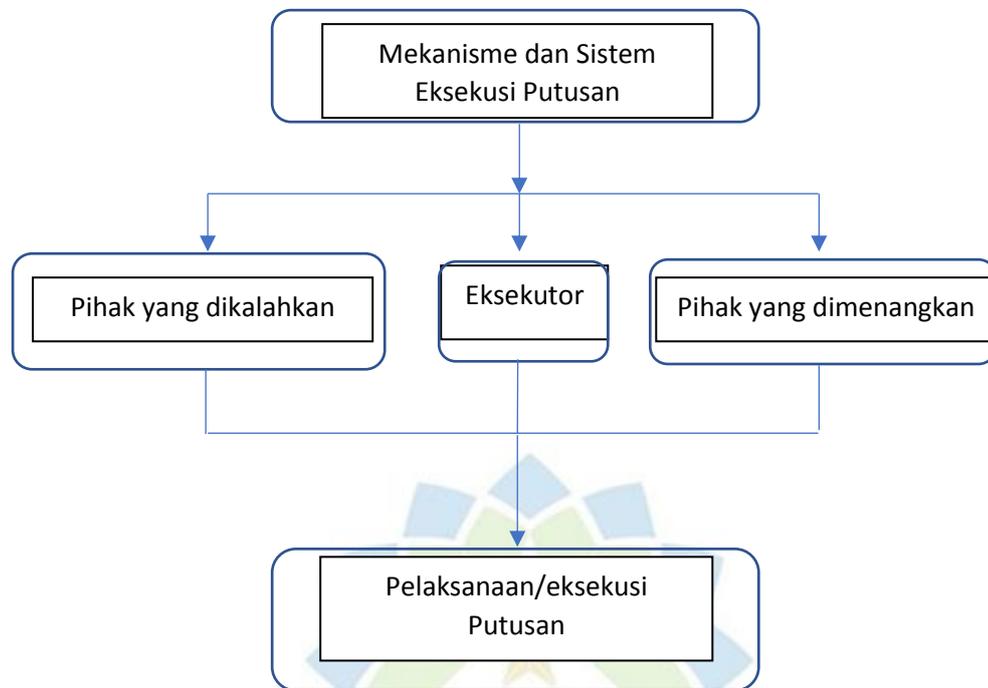
تَصَرُّفُ الإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالمَصْلَحَةِ

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan." <sup>45</sup>

<sup>43</sup> Tanpa Nama, Hadits Tentang Tata Cara Mengadili Perkara (Hadis Tentang Ijtihad Seorang Hakim, Diakses dari, <https://makalah-update.blogspot.com/2013/01/hadits-tentang-tatacara-mengadili.html>, Pada tanggal 19 Desember 2021 Pukul 20.23 WIB.

<sup>44</sup> A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hal. 154.

<sup>45</sup> Imam Ahmad dikalam musnadnya Zuj 1 h.



## H. Definisi Operasional

Demi untuk memudahkan dalam memahami terkait istilah atau judul skripsi tentang “Analisis Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Perspektif *Siyasah Qadhaiyyah*” oleh karena itu penulis sedikit perlu menjabarkan secara operasional agar tidak terjadi sebuah kesalahpahaman atau kekeliruan terkait beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian skripsi ini, berikut penjelasannya sebagai berikut:

- a. Mekanisme berasal dari kata mekanik berarti kebutuhan cara kerja dalam mengoperasikan sesuatu untuk kelancaran pengambilan manfaat.<sup>46</sup> Mekanisme adalah aturan proses pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan koordinasi dan delegasi secara profesionalitas. Mekanisme menurut islam ialah aturan proses pelaksanaan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dengan koordinasi dan delegasi secara profesionalitas berdasarkan ketentuan dan syariat Islam.<sup>47</sup>
- b. Sistem adalah kumpulan atau grup dari sub sistem/ bagian/ komponen atau apapun baik fisik ataupun non fisik yang saling berhubungan satu sama lain dan dapat bekerja sama untuk mencapai satu tujuan tertentu.<sup>48</sup>
- c. Eksekusi adalah suatu upaya paksa untuk melaksanakan hak dan atau sanksi akibat tidak mau melaksakannya pihak yang dikalahkan terhadap putusan pengadilan secara sukarela.<sup>49</sup>
- d. Putusan hakim merupakan pernyataan hakim yang diucapkan di persidangan untuk mengakhiri sengketa antara pihak yang berperkara berdasarkan tugas dan wewenang hakim sebagai pejabat negara.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<sup>47</sup> <http://repository.uin-suska.ac.id/8909/4/BAB%20III.pdf>

<sup>48</sup> Azhar Susanto, *Sistem Informasi Sistem Informasi Akuntansi, -Struktur-Pengendalian-. Resiko-Pengembangan, Edisi Perdana*, (Bandung: Lingga Jaya, 2013). Hal. 22

<sup>49</sup> Muchammad Dja'is, S.H., CN., M. Hum., Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan, disampaikan dalam seminar “mencari model eksekusi Hak Tanggungan Yang Menguntungkan Para Pihak”, yang diselenggarakan oleh bagian keperdataan FH UNDIP, Selasa 29 Desember 2009, di Semarang, Hal.7.

<sup>50</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: liberty, 1993), hal. 174.

- e. *Siyasah* berkenaan dengan sistem penataan dan pengaturan kehidupan manusia dalam bersosial pada masyarakat dan bernegara dengan dasar menciptakan kemaslahatan dan menghilangkan kemadaratan.<sup>51</sup> Abdul Wahab Khallaf mengungkapkan bahwa siyasah merupakan pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan, penetapan hukum, peradilan, kebijakan negara mengenai harta benda, dan kebijakan pelaksanaan urusan dalam dan luar negeri dan penataan permasalahan umum pada negara dengan nuansa Islami atas jaminan merealisasikan kemaslahatan dan menghindarkan kemudharatan dengan mentaati ketentuan dan prinsip syariat secara umum.<sup>52</sup>
- f. *Siyasah Qadhaiyyah* merupakan lembaga peradilan dengan tujuan untuk penyelesaian perkara atau permasalahan di masyarakat seperti beberapa permasalahan pernikahan, harta, muamalah, hibah dan Al-Mazalim atas dasar hukum syariat Islam yaitu Al-Quran dan As-Sunnah.<sup>53</sup>

## I. Permasalahan Utama

Dalam penelitian ini yang menjadi permasalahan utama yaitu perubahan mekanisme dan sistem eksekusi putusan Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak memiliki daya eksekutorial sehingga banyak dikeluhkan masyarakat pencari keadilan sesuai dengan yang dilaporkan oleh Ombudman Republik Indonesia masalah pelayanan peradilan yang dilaporkan paling banyak berkaitan dengan eksekusi putusan sebanyak 62%.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: CV Pustaka Setia 2015), hal. 28

<sup>52</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 1995) hal. 25

<sup>53</sup> Dalam Skripsi Nabilla Farah Quraisyta, Tinjauan Siyasah Qadhaiyyah Terhadap Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit/Actio Popularis) Dalam Pemenuhan Fasilitas Umum, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2018.

<sup>54</sup> [https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB\\_LT\\_5a1ea951d55c4\\_file\\_20210226\\_140136.pdf](https://ombudsman.go.id/produk/lihat/573/SUB_LT_5a1ea951d55c4_file_20210226_140136.pdf) hal.98