

**TINJAUAN *FIQIH SIYASAH* TERHADAP ASAS *PRESUMTIO  
JUSTAE CAUSA* DENGAN PENUNDAAN KEPUTUSAN TATA  
USAHA NEGARA**

Oleh :

**Muhammad Afham Syahad**

**NIM. C05215029**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik**

**Prodi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2019**

**PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertanda tangan dibawah ini ;

Nama : Muhammad Afham Syahad

Nim : C05215029

Fakultas : Syariah dan Hukum

Jurusan : Hukum Publik

Prodi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : **Tinjauan Fiqih Siyash Terhadap Asas Presumptio Justae Causa**

**Dengan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara**

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya sendiri. Kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 01 Juli 2022

Saya yang menyatakan



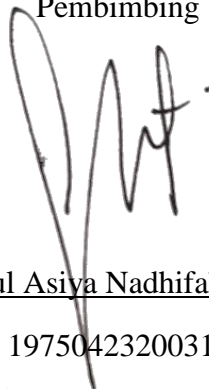
Muhammad Afham Syahad  
**NIM.C05215029**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Afham Syhad, NIM C05215029 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 08 Desember 2019

Pembimbing \



Nurul Asiya Nadhifah, MHI

NIP. 197504232003122001



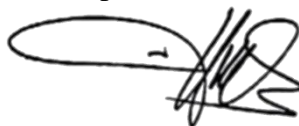
## PENGESAHAN

Skripsi yang di tulis oleh Muhammad Afham Syahad NIM.C05215029 ini telah di pertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari rabu , 10 Juli 2020, dan dapat di terima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan progam sarjana strata satu dalam ilmu syari'ah.



Nurul Asiya Nadhifah,MHI  
NIP. 197504232003122001

Majelis Munaqasah Skripsi.



Dr. Priyo Handoko ,SS, SH, M.Hum  
NIP. 196602122007011049



Drs. Jeje Abd.Rozaq.M.Ag  
NIP. 196310151991031003



Drs. H.M. Faishol Munif .M.Hum  
NIP. 195812301988021001

Surabaya 20 Juli 2019

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel



Dr. H. Masruhan, M.Ag.

NIP.195904041988031003



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini,  
saya:

Nama : Muhammad Afham Syahad  
NIM : C05215029  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan hukum/Hukum Tata Negara  
E-mail address : J71215061@uinsby.ac.id

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain (.....)

yang berjudul :

“Hubungan antara *School Well Being* dengan *Self Efficacy* pada Siswa”  
beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.  
Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 1 Juli 2022

Penulis

(Muhammad Afham Syahad)

## ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian kepustakaan dengan judul “ Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap *Asas Presumptio Justae Causa* Dengan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara”. Hasil penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan bagaimana *Asas Presumptio Justae Causa* yang artinya seluruh keputusan Tata Usaha negara dianggap benar dan dapat dilaksanakan sebelum ada keputusan dari pengadilan dengan sebuah Undang-undang terkait penundaan dan bagaimana analisis Fiqih Siyasah terhadap *Asas Presumptio Justae Causa* dengan sebuah penundaan keputusan Tata Usaha Negara.

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian kepustakaan atau library research. Sifat penelitiannya yakni deskriptif analisis, dan sumber data yang digunakan yakni data bahan hukum primer dan sekunder. Teknik perolehan data dengan teknik dokumentasi yang kemudian dianalisis melalui analogi deduktif.

Hasil penelitian ini memberikan dua kesimpulan yakni pertama, sebuah asas *Asas Presumptio Justae Causa* harus ditinjau kembali karena tidak setiap saat lembaga peradilan Tata Usaha Negara belum bisa mengimplementasikan asas tersebut. Sebab masih ada Undang-undang yang mengatur penundaan keputusan Tata Usaha Negara yang terdapat dalam pasal 67 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang - undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang – undang Nomor 51 Tahun 2009. Kedua, dalam hal ini jika ditinjau dari Fiqih *Siyasah Dusturiyah* dan di dalam ruang lingkupnya ,sebuah keputusan harus di lakukan dengan se adil adilnya tanpa memandang kasta sehingga keberadaan sebuah undang – undang bisa di lakukan se baik mungkin.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, harusnya peradilan TUN bisa benar – benar meninjau asas tersebut sehingga tidak ada pihak lain yang di rugikan, dan peradilan pun ketika mengeluarkan sebuah keputusan harus dengan seadil – adilnya.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>SAMPUL DALAM.....</b>	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTTO.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TRANSLITETRASI.....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Identifikasi dan batasan masalah.....</b>	<b>6</b>
<b>C. Rumusan Masalah .....</b>	<b>7</b>
<b>D. Kajian Pustaka.....</b>	<b>7</b>
<b>E. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>8</b>
<b>F. Kegunaan Peneltian.....</b>	<b>9</b>
<b>G. Definisi operasional.....</b>	<b>9</b>
<b>H. Metode Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>I. Sistematika Pembahasan.....</b>	<b>14</b>
<b>BAB II : KONSEP UMUM FIQH SIYASAH DUSTURIYAH .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Pengertian Fiqh Siyasa Dusturiyah.....</b>	<b>16</b>

B. Ruang Lingkup Siyasah Dustuiyah .....	24
<b>BAB III : Asas Presumptio Justae Causa Dengan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara.....</b>	<b>32</b>
A. Asas <i>Presumptio justae causa</i> .....	32
B. Kewenangan Mengeluarkan Penetapan Penundaan.....	34
C. Jenis-Jenis Penetapan Penundaan.....	37
D. Syarat-Syarat Untuk Menjatuhkan Penetapan Penundaan .....	42
E. Upaya Hukum Atas Penetapan Penundaan .....	45
F. Penetapan Pelaksanaan Penundaan.....	48
<b>BAB IV : TINJAUAN TERHADAP DIALEKTIKA ASAS PRESUMPTIO JUTAE CAUSA DENGAN PENUNDAAN KEPUTUAN TATA USAHA NEGARA .....</b>	<b>51</b>
A. <i>Dialektika Asas Presumptio Jutae Causa Dengan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara</i> .....	51
B. <i>Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Dialektika Asas Presumptio Jutae Causa Dengan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara</i> .....	55
<b>BAB V: PENUTUP .....</b>	<b>60</b>
A. Kesimpulan .....	60
B. Saran.....	61
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>62</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembentukan peradilan tata usaha negara secara filosofis tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak perseorangan dan hak masyarakat sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.<sup>1</sup>

Selain itu, menurut prajudi atmosudirdjo tujuan dibentuknya peradilan administrasi negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum rechmatig atau tepat menurut undang-undang atau tepat secara fungsional atau berfungsi secara efisien.<sup>2</sup>

Berdasarkan pada falsafah negara Indonesia, asas kerukunan melandasi hubungan antara pemerintah dengan rakyat serta antara organ kekuasaan negara yang satu dengan lainnya yang melahirkan hubungan fungsional proporsional antara kekuasaan kekuasaan negara.<sup>3</sup>

Atas dasar keserasian hubungan berdasarkan asas kerukunan maka sedapat mungkin penyelesaian sengketa dilakukan melalui cara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir. hal itu karena musyawarah sebagai cerminan perlindungan hukum preventif musyawarah sangat besar artinya ditinjau dari perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena pemerintah akan terdorong untuk mengambil sikap hati-hati, sehingga sengketa yang kemungkinan dapat terjadi bisa dicegah.

---

<sup>1</sup> Prajudi atmosudirdjo, //wtem *Administrasi negara*, Cetakan6, Jakarta Ghalia Indonesia, 1983, hal 69

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 74

<sup>3</sup> Hadjon, Philipus M, Et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Jogjakarta, Gajah Mada

Sengketa tata usaha negara muncul jika seseorang atau badan hukum perdata merasa dirugikan, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan. sebagaimana diketahui bahwa pejabat administrasi negara dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum tidak terlepas dari tindakan mengeluarkan keputusan, sehingga tidak menutup kemungkinan pula keputusan tadi menimbulkan kerugian. selain berbentuk keputusan tindakan pejabat tadi dapat berbentuk perbuatan materiil sepanjang dalam rangka melaksanakan perbuatan hukum publik. Akan tetapi terhadap pelanggaran hukum atas perbuatan hukum publik yang bersifat materiil<sup>4</sup> sampai saat ini penyelesaian sengketa nya bukan kewenangan pengadilan tata usaha negara, karena undang-undangnya saat ini belum mengadopsi sebagaimana yang ada dalam sistem peradilan administrasi negara di Perancis yang notabene menjadi kiblat penyelesaian sengketa administrasi di dunia. meskipun demikian perkembangan ke depan nanti nya dalam rangka reformasi administrasi pemerintahan suatu hal yang harus dibentuk suatu sistem peradilan administrasi negara terbaru artinya segala sengketa administrasi negara diselesaikan melalui pengadilan tata usaha negara. kenyataan ini diperlukan karena disamping esensi pengadilan tata usaha negara sebagai satu-satunya lembaga penegak hukum administrasi negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi juga memuat sederhana penyelesaian sengketa administrasi negara melalui satu pintu lembaga peradilan dan untuk menghindari overlap kewenangan dalam penyelesaian sengketa administrasi negara.

Dalam kaitan dengan pengadilan administrasi negara sebagai salah satu badan peradilan yang menjalankan “kekuasaan kehakiman” yang bebas sederajat dengan pengadilan-pengadilan lainnya yang berfungsi memberikan pengayoman hukum akan bermanfaat sebagai:

---

<sup>4</sup> Muchan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty Jogjakarta, 1992 hal.9

1. Tindakan pembaharuan bagi perbaikan pemerintah untuk kepentingan rakyat.
2. Stabilisator hukum dalam pembangunan.
3. Memelihara dan meningkatkan keadilan dalam masyarakat.
4. Menjaga keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum.<sup>5</sup>

Dengan demikian disamping peradilan umum, peradilan tata usaha negara merupakan sarana perlindungan hukum represif, yang memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dengan mengemban fungsi peradilan. Fungsi tersebut dilaksanakan sedemikian rupa sehingga senantiasa menjamin dan menjaga keserasian hubungan antara rakyat dengan pemerintah berdasarkan asas kerukunan yang tercermin dalam konsep negara hukum di Indonesia.

Saat ini peradilan tata usaha negara telah berjalan selama sekurang-kurangnya 25 tahun dan sudah tersebar hampir di setiap ibukota provinsi dan tentunya banyak mengalami cobaan dan hambatan. Berkembangnya peranan badan peradilan semakin berwibawa dan dihormatinya badan peradilan akan menetapkan negara republik Indonesia sebagai negara hukum.<sup>6</sup>

Salah satu kewenangan peradilan tata usaha negara yang paling penting selama proses pemeriksaan berlangsung adalah kewenangan untuk mengeluarkan suatu penetapan sementara atas suatu keputusan tata usaha negara yang sedang disengketakan, begitu gugatan masuk dan didaftarkan di kepaniteraaran pengadilan tata usaha negara pada saat itu juga pengadilan tata usaha negara dapat menghentikan keputusan tata usaha negara tersebut untuk tidak dilaksanakan selama pemeriksaan proses perkara berlangsung penetapan penundaan diatur dalam pasal 67 undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 72

<sup>6</sup> Siahaan, *op,cit*, hal 5.

kedua undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara selanjutnya disebut dengan undang-undang peratun.

Sedemikian pentingnya penetapan tersebut sehingga ada kesan bahwa seandainya kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh pengadilan tata usaha negara maka pengadilan tata usaha negara akan kurang berarti, bahkan lebih ekstrem lagi mungkin tidak akan berarti sama sekali karena masyarakat akan enggan untuk memperjuangkan hak-hak yuridisnya.<sup>7</sup>

Dalam kenyataan penetapan penundaan sering merasakan pihak badan atau pejabat tata usaha negara terutama terhadap keputusan-keputusan yang menyangkut wibawa pejabat tata usaha negara, seperti izin prinsip pembangunan atau peruntukan tanah, izin mendirikan bangunan, perintah pengosongan, sertifikat tanah, apabila pengadilan tata usaha negara melakukan penundaan atas keputusan yang demikian, badan atau pejabat tata usaha negara merasa kehilangan wibawa dan martabatnya di hadapan masyarakat untuk itu mereka berusaha agar pengadilan tata usaha negara tidak mengeluarkannya, apabila sudah terlanjur dikeluarkan mereka agar berusaha agar pengadilan tata usaha negara mencabutnya atau yang paling ekstrem lagi mereka sering tidak mematuhi atau bahkan melecehkannya.

Dalam hal ini sering terjadi kesalahpahaman diantara PTUN dengan pihak badan atau pejabat tata usaha negara, hakim sering dituduh tidak memahami hakekat pembangunan, menghambat pembangunan, hakim tidak mempunyai wawasan yang cukup dan sebagainya, di sisi lain pejabat tata usaha negara tersebut tetap melandaskan tindakannya terhadap penerbitan suatu keputusan pada asas yang terdapat dalam hukum administrasi negara yaitu *presumption jurae causa* yaitu surat keputusan tata usaha negara selalu dianggap sah dan

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 12.

dapat dilaksanakan sebelum ada pembuktian sebaliknya. Di lain pihak apabila PTUN tidak mengeluarkan penetapan penundaan artinya tidak mengabulkan permohonan penggugat maka hakim sering dituduh takut terhadap kekuasaan badan atau pejabat tata usaha negara rasa takut dan ragu-ragu dalam hal ini memang sering dialami oleh hakim.

Dalam praktek penetapan penundaan sering menimbulkan permasalahan, selain itu penetapan penundaan apabila dilakukan tidak sebagaimana mestinya akan merugikan pihak pemohon itu sendiri, karena program pembangunan yang sudah direncanakan secara matang oleh pejabat tata usaha negara akan tertunda yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat secara keseluruhan.

Disamping itu juga kurangnya pemahaman akan bidang ini dapat memberikan peluang bagi hakim untuk menyelesaikan kewenangan ini karena kepentingan kepentingan pribadi kewenangan hakim dalam bidang ini sungguh luar biasa besarnya, dan sekaligus godaan untuk menyelesaikannya juga demikian, untuk itu perlu pemahaman yang cukup matang bagi semua pihak akan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang ada dalam bidang ini, dengan demikian hakim tidak perlu ragu untuk menolak suatu permohonan penundaan dari penggugat apabila tidak memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang ada dan tidak mempunyai kemanfaatan jika permohonan tersebut dikabulkan demikian juga sebaliknya hakim tidak perlu takut menghadapi pejabat tata usaha negara apabila harus menjatuhkan penetapan penundaan atas surat keputusan yang mereka terbitkan.<sup>8</sup>

Dalam fiqh siyasah ketika mengartikan dari segi etimologis ataupun terminologis dapat di ketahui yaitu, ilmu yang mempelajari hal hal untuk mengurus umat dan negara dengan

---

<sup>8</sup> Benyamin Mangkudilaga, Makalah Peranan Peradilan Tata Usaha Negara dari Aspek Kepentingan Masyarakat, Pelatihan Pelatihan Teknis Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung, Juni 2001.

segala bentuk hukum pengaturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan dengan sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat banyak.

Pendapat tokoh mengenai penggolongan fiqh siyasah sangatlah banyak, akan tetapi dari beberapa tokoh bisa di simpulkan bahwasannya ruang lingkup fiqh siyasah dikelompokkan menjadi tiga bagian. Pertama, politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*), bagian ini meliputi penetapan hukum (*Tasri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadla'iyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*idariyah*) oleh lembaga eksekutif.<sup>9</sup>

Dari uraian yang demikian penulis mencoba meninjau dari sebuah penundaan keputusan tata usaha negara dengan konsep fiqh siyasah berbicara mengenai kemaslahatan umat bernegara.

## **B. Identifikasi dan batasan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang di paparkan di atas , maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Latar belakang munculnya pasal atau undang undang yang mengatur tentang penundaan sebuah keputusan tata usaha negara.
2. Kedudukan dan kewenangan PTUN untuk mengeluarkan sebuah keputusan tata usaha negara.
3. Kedudukan dan kewenangan hakim mengeluarkan sebuah keputusan tata usaha negara.
4. Asas *presumptio justae causa* dengan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara.

---

<sup>9</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah*, 13.

5. Analisis fiqh siyasah asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara.

Mengingat terlalu banyak masalah yang menjadi objek penelitian , sangat penting kiranya harus adanya suatu batasan masalah :

1. Asas *presumptio justae causa* dengan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara.
2. Analisis fiqh siyasah asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara.

### C. Rumusan Masalah

Beberapa persoalan yang muncul akibat adanya penundaan keputusan tata usaha negara dengan asas *presumptio justae causa* adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana dialektika asas *presumptio justae causa* dengan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara ?
2. Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap dialektika asas *presumptio justae causa* dengan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara ?

### D. Kajian Pustaka

Berdasarkan penelusuran penulis menemukan beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Antara lain:

**Pertama**, Skripsi yang berjudul tentang “Penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara (SCHORSING) oleh pengadilan tata usaha negara yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Oleh Miftah Saad Caniago. Dalam skripsi tersebut penyusun juga meninjau bagaimana sistem penundaan yang di keluarkan PTUN dengan acuan pasal 67 UU no 51 tahun 1986 dan juga pasal 65 UU no 5 tahun 2014. Persamaan dengan skripsi ini



dengan apa yang penulis lakukan adalah meninjau bagaimana pasala tersebut bisa di keluarkan. Perbedaannya adalah terletak di tinjauan secara siyasah dan juga dengan asa presium justae causa yaitu keputusan tata usaha negara selalu di anggap benar dan dapat di laksanakan.

**kedua**, skripsi yang berjudul “ penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara dalam penyelesaian di pengadilan tata usaha negara “. Oleh Harmoko, dalam skripsi tersebut juga meninjau bagaimana penundaan pelaksaaan keputusan tata usaha negara bisa di kabulkan dengan acuan pasal 67 UU No 5 tahun 1986 yang di situ sangat jelas mengatur bagaimana mekanisme penundaan KTUN. Persamaan dengan skripsi ini terletak di tinjauan penundaan keputusan tata usaha negara dengan acuan pasal tersebut. Perbedaannya terletak di tinjauan fiqih siyasah dan yang menjadi permasalahan utama yaitu adanya asas presium justae causa bukan berbicara mengenai ketaatan pejabat TUN ketika adanya sebuah penundaan yang di keluarkan oleh PTUN.

**Ketiga**, Skripsi yang berjudul “ Penundaan keputusan tata usaha negara yang sedang di gugat “ oleh endra wijaya . dalam skripsi ini meninjau baaiman pasal 67 UU no 5 tahun 1986 dan sama tentang penundaan keputusan tata usaha negara. Yang sama dari skripsi ini adalah peninjauan undang undang tersebut sebagai acuan analisa perkara penundaan. Tetapi yang menjadi perbedaan adalah dalam skripsi ini penulis meninjau dari segi fiqih siyasah bukan fokus terhadap prosedur pengajuan penundaan bagi penggugat.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian ini dibuat untuk menjawab pertanyaan sebagaimana rumusan masalah di atas, sehingga dapat diketahui secara jelas dan terperinci tujuan diadakanya penelitian ini. Adapun tujuan tersebut adalah:



1. Mengetahui tentang dialektika asas *presumptio justae causa* dalam penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara
2. Mengetahui secara fundamental tentang tinjauan fiqih siyasah terhadap asas *presumptio justae causa* dalam penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara

## **F. Kegunaan Penelitian**

### **1. Secara Teoretis**

Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk menambah dan melengkapi literatur pengetahuan hukum, khususnya masalah tinjauan fiqih siyasah terhadap dialektika asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara sehingga bermanfaat bagi Mahasiswa Fakultas Hukum Dan Syari'ah serta civitas akademika Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

### **2. Secara Praktis**

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk semua pihak yang terkait dalam bidang peradilan, baik peradilan maupun pihak yang berperkara, untuk kedua belah pihak, penelitian ini bermanfaat untuk menggambarkan secara nyata mengenai mekanisme penundaan KTUN dan faktornya seperti apa, khususnya mengenai analisis fiqih siyasah terhadap dialektika asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara Sehingga dapat menambah kepercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga peradilan dan dapat memotivasi masyarakat untuk mempercayakan penyelesaian masalahnya pada lembaga peradilan.

## **G. Definisi operasional**

Untuk memahami suatu judul penelitian, maka perlu di uraikan penertian setiap variabel secara terperinci dan bersifat operasional, adapun variabel yang pertama, sistem asas

presumptio justae causa terhadap penundaan keputusan tata usaha negara, kedua tinjauan *fiqih siyasah*, adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Fiqih Siyasah adalah suatu konsep yang mengatur hukum tentang ketatanaegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudhorotan. Dalam hal ini nantinya penulis menggunakan siyasah idariyah, yang artinya untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari kualitas kepentingan pelayanan itu sendiri untuk merealisasikan kebaikan atau kesempurnaan dalam melaksanakan pelayanan administrasi terdapat tiga indikator yaitu sederhana dalam peraturan cepat dalam pelayanan profesional dalam penanganan.
2. Peradilan tata usaha negara mempunyai kewajiban untuk perlindungan terhadap hak perseorangan dan hak masyarakat sehingga tercapai keserasian keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, selain itu PTUN menganut asas *presumptio justae causa* yang keputusan tersebut di anggap benar dan dapat di laksanakan.
3. Penetapan penundaan yang di atur dalam pasal 67 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah di ubah dengan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan dirubah lagi menjadi Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 bisa menimbulkan permasalahan apabila dilakukan tidak sebagaimana mestinya akan merugikan pihak pemohon itu sendiri karena semisal program pembangunan yang sudah direncanakan secara matang oleh pejabat tata usaha negara akan tertunda yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat secara keseluruhan.
4. Dialektika menurut Hegel adalah suatu metode atau cara memahami dan memecahkan persoalan atau problem berdasarkan tiga elemen yaitu tesa, antitesa dan

sintesa. *Tesa* adalah suatu persoalan atau problem tertentu, sedangkan *antitesa* adalah suatu reaksi, tanggapan, ataupun komentar kritis terhadap *tesa* (argumen dari *tesa*). Dari dua elemen tersebut diharapkan akan muncul *sintesa*, yaitu suatu kesimpulan. Metode ini bertujuan untuk mengembangkan proses berfikir yang dinamis dan memecahkan persoalan yang muncul karena adanya argumen yang kontradiktif atau berhadapan sehingga dicapai kesepakatan yang rasional.<sup>10</sup>

## H. Metode Penelitian

Sehubungan dengan suatu upaya ilmiah atau kajian, maka di perlukan suatu metode yang menyangkut cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran penelitian sesuai ilmu yang bersangkutan.<sup>11</sup> Karena Asas tersebut menjelaskan seluruh keputusan tata usaha negara selalu di anggap benar dan dapat di laksanakan , akan tetapi adanya suatu pasal dalam undang – undang yang menjelaskan adanya sebuah penundaan, oleh sebab itu pentingnya kajian ini karena adanya sebuah konsep yang kontradiktif antara asas dan undang – undang.

Penelitian tentang “Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Dialektika Asas Presumptio Justae Causa Dengan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara” merupakan penelitian pustaka dan tahapan – tahapan sebagai berikut :

1. Data yang di kumpulkan
  - a. Teori asas presumtio justae causa
  - b. Penjelasan tentang asas presumtio justae causa
  - c. Pasal – pasal penundaan keputusan tata usaha negara
  - d. Teori siyasah dusturiyah
2. Sumber Data

<sup>10</sup> Irmayanti, M Budianto, 2002:14 dalam Joko Suwarno

<sup>11</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Skripsi Masyarakat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1997),30

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang diangkat penulis, maka dalam hal sumber penelitian, akan dibagi menjadi dua yaitu: sumber data yang bersifat primer dan sumber data yang bersifat sekunder

a. Sumber Primer

Sumber primer yaitu bahan – bahan yang mengikat<sup>12</sup>, dan terdiri dari ketentuan perundang – undangan yang meliputi : Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, undang – undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah di ubah dengan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan dirubah lagi menjadi Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009, asas *presumptio justae causa* tentang keputusan tata usaha negara di anggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya.

b. Sumber sekunder

Sumber sekunder adalah data – data yang ditemui dilapangan atau buku-buku ataupun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bahasan.

3. Teknik pengumpul data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang di gunakan dalam penelitian ini adalah dokumentasi. Dokumentasi merupakan metode untuk meneliti berbagai macam dokumen atau data yang berhubungan dengan pembahasan untuk digunakan sebagai bahan analisis, dalam penelitian ini penulis mencari dan mengumpulkan bahan – bahan baik berupa peraturan perundang – undangan, buku, hasil penelitian hukum, skripsi, makalah – makalah, surat kabar, artikel, majalah atau jurnal – jurnal hukum, maupun pendapat para

---

<sup>12</sup> Burhan Ash Shofa, *Metode Skripsi Hukum*, cet 1 (Jakarta, Rineka Cipta, 1996), 103-104

sarjana yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian yang dapat menunjang penyelesaian penelitian ini.

#### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa dengan cara memaparkan data apa adanya, dalam hal ini adalah asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara dengan konsep *fiqih siyasah*.

##### a. Deskriptif

Suatu cara menguraikan atau menggambarkan data yang ada sehingga diperoleh pemahaman secara menyeluruh.<sup>13</sup> Dalam hal ini data yang bersangkutan dengan tinjauan *fiqih siyasah* dengan asas *presumptio justae causa* yang maksudnya bahwa KTUN harus selalu di anggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya.<sup>14</sup>

##### b. Deduktif

Deduktif yaitu cara berpikir dengan berdsarkan suatu pernyataan dasar untuk menarik kesimpulan, berupa menarik kesimpulan khusus dari premis yang lebih umum. Jika premis benar dan cara penarikan kesimpulannya sah, maka dapat di pastikan hasil kesimpulannya benar. Penalaran deduktif erat dengan matematika khususnya matematika logika dan teori himpunan dan bilangan.<sup>15</sup>

Premis bersifat umum dalam hal ini teori tentang *fiqih siyasah dusturiyah* kemudian di aplikasikan ke variabel atau premis yang bersifat khusus dalam hal ini asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Tutik Triwulan Titik, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. (Kencana Prenadamedia Grup),322.

<sup>15</sup> Apriani Rejeki, "Analisis Penalaran Deduktif", dalam <http://wartawarga.gundarman.ac.id/2011/11/analisis-penalaran-deduktif/>, diakses pada 27 November 2018.

## I. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas pada pembahasan skripsi ini dan agar dapat dipahami permasalahannya secara sistematis, penulis akan mencoba untuk menguraikan isi uraian pembahasannya. Adapun sistematika pembahasan pada skripsi ini terdiri dari lima bab dengan pembahasan sebagaimana berikut.

Bab pertama : bab ini berisi uraian pendahuluan yang berisi gambaran umum yang berfungsi sebagai pengantar dalam memahami pembahasan bab berikutnya. Bab ini memuat pola dasar skripsi, untuk apa dan mengapa penelitian ini dilakukan. Oleh karena itu, pada bab pertama ini pada dasarnya memuat sistematika pembahasan yang meliputi : latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.<sup>16</sup>

Bab kedua : bab ini menjelaskan kajian landasan teori mengenai wilayah siyasah idariyah dalam fikih siyasah yang terdiri dari pengertian fikih siyasah, serta konsep siyasah idariyah beserta ruang lingkungannya.

Bab ketiga : bab ini menguraikan tentang data hasil literatur penelitian yang terdiri dari asas *presumptio justae causa* dengan penundaan keputusan tata usaha negara pasal 67 UU No 5 Tahun 1986.

Bab keempat : bab ini memuat dialog antara bab dua dan bab tiga yang berisi analisis fikih siyasah terhadap asas *presumptio justae causa*.

Bab kelima : penutup, bab ini merupakan bagian akhir yang berisi kesimpulan dari berbagai uraian yang telah di bahas dalam keseluruhan penelitian di atas yang merupakan

---

<sup>16</sup> Bahdin Nur Tanjung dan Ardial, Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 56.

rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam skripsi ini serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.



## BAB II

### KONSEP UMUM FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

#### A. Pengertian Fiqh Siyasah Dusturiyah

Kata *fiqh siyasah* berasal dari dua kata yaitu kata *fiqh* dan yang kedua yaitu *al-siyasi*. Kata *fiqh* secara bahasa adalah faham, sedangkan kata *al-siyasi* yang artinya adalah mengatur. Adapun pendapat para ahli mengenai kata *fiqh siyasah*. Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian *fiqh* adalah paham yang mendalam. Menurut Imam al-Tirmidzi menyebut, *fiqh* tentang suatu seperti dikutip dari Amir Syarifuddin yang berartikan mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya.<sup>17</sup>

Kata *faqaha* diungkapkan dalam Al-Quran sebanyak 20 kali, 19 kali diantaranya digunakan untuk pengertian, kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya. Berbeda dengan ilmu yang sudah dibentuk pasti (*qath'i*), *fiqh* merupakan ilmu tentang hukum yang tidak pasti (*dzanni*). Jadi *fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Quran dan sunah yang disusun oleh *mujtahid* dengan jalan penalaran dan *ijtihad*.

Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.<sup>18</sup> Kata *fiqh* secara leksikal artinya yaitu tahu, paham dan mengerti adalah istilah yang digunakan secara khusus dibidang agama, yurisprudensi Islam.<sup>19</sup>

Adapun dilihat dari segi terminologisnya (istilah) kata *siyasah* disini terdapat macam perbedaan menurut pendapat kalangan ahli hukum Islam, antara lain yaitu :

---

<sup>17</sup>Amir Syarifuddin, *Pembaruan Pemikiran Dalam Islam* (Padang: Angkasa Raya, 1990), 15.

<sup>18</sup>J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), 21

<sup>19</sup>Ibid, 22.



pertama, Ibnu Manzhur, ahli bahasa dari mesir. Menurut beliau, *siyasah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Kedua, Abdul wahhab khalaf berpendapat definisi dari *siyasah* yaitu sebagai Undang-Undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal. Ketiga, datang dari Abdurrahman. Menurut beliau *siyasah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan luar dengan Negaralain.<sup>20</sup>

Menurut Ibn Taimiyah menganggap bahwa norma pokok dalam makna kontekstual ayat 58 dan 59 surat *al-Nisa*, tentang dasar-dasar pemerintahan adalah unsur penting dalam format *siyasah*. Ayat pertama berhubungan dengan penguasa, yang wajib menyampaikan amanatnya kepada yang berhak dan menghukumi dengan adil, sedangkan ayat berikutnya berkaitan dengan rakyat, baik militer maupun sipil, yang harus taat kepada mereka. Jika meminjam istilah untuk negara kita adalah penguasa sepadan dengan legislatif, yudikatif dan eksekutif (*trias politika*) dan rakyat atau warga negara.

Menurut Ibnu Aqil (ahli fikih di Baghdad) *siyasah* adalah suatu tindakan yang secara praktis membawa kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan meskipun rasulullah sendiri tidak menetapkannya dan wahyu mengenai hal itu tidak ada. Adapun menurut Muhammad Syarif menjelaskan pengertian *fiqh siyasah* adalah setiap perbuatan yang sesuai dengan *maqasidal-shari'ahal-ammah*.<sup>21</sup> Dengan demikian dari uraian tentang pengertian *fiqh* dan *siyasah* dari segi etimologis dan terminologis serta definisi-definisi yang dikemukakan oleh ahli hukum Islam, dapat disimpulkan bahwa pengertian dari *fiqh siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk-beluk pengaturan urusan umat

---

<sup>20</sup>Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 7.

<sup>21</sup> Shobir Thoimah, *Ditsaru Fi Nidhomih Islam*, (Beirut : Dar Al- 'Ajil, 2007), 178.

dan Negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.<sup>22</sup>

Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam Islam, *Fiqh siyasah* antara lain membicarakan tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar kekuasaan dan bagaimana cara-cara pelaksanaan kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya, dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggung jawabkan atas kekuasaannya.<sup>23</sup>

*Siyasah Dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas mengenai masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan *shura* merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, kajian ini juga membahas mengenai konsep Negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintahan dan warga Negara serta hak-hak warga Negara wajib untuk dilindungi.<sup>24</sup>

Kata *dusturi* berasal dari bahasa Persia yang semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (Pemuka agama) *Zoroaster* (Majusi).<sup>25</sup> Setelah penyerapan ke dalam bahasa arab, kata *dustur* berkembang

---

<sup>22</sup>J.Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*...,26.

<sup>23</sup>Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1991), 2-3.

<sup>24</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 177.

<sup>25</sup>Ibid., 178.

pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis maupun tertulis. Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia, yang artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara.<sup>26</sup> Menurut ‘Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan status sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Oleh sebab itu kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia. Kata dasar dalam bahasa Indonesia tersebut tidak menutup kemungkinan berasal dari kata *dustur*. Dengan demikian *siyasah dusturiyah* adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas mengenai masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat.

J. Suyuthi Pulungan<sup>27</sup> memberikan definisi dari *siyasah dusturiyah* adalah *siyasah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaan, cara pemilihan (kepala Negara), batasan kekuasaan lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat. Taqiyuddin an-Nabhani menambahkan bahwa landasan seluruh peraturan negara, baik undang-undang maupun peraturan perundang-undangan harus digali dari Al-Qur’an dan Sunnah. Dengan kata lain, seluruh bentuk peraturan negara ditentukan berdasarkan hukum-hukum syara’ yang digali dari akidah Islam dengan

---

<sup>26</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), 281.

<sup>27</sup>J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, ..., 40.

menempatkan *ijma* dan *qiyas* sebagai pendukung.<sup>28</sup> Selain itu ada yang berpendapat bahwa, kajian dalam bidang *siyasah dusturiyah* itu dibagi empat macam yaitu:<sup>29</sup>

## 1. Konstitusi

Dalam konstitusi dibahas sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik berupa sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan maupun penafsiran. Inti sumber konstitusi ini adalah peraturan antara pemerintah dan rakyat. Pembentukan Undang-Undang Dasar tersebut harus mempunyai landasan yang kuat, supaya mampu mengikat dan mengatur semua masyarakat. Penafsiran Undang-Undang merupakan otoritas ahli hukum yang mampu menjelaskan hal-hal tersebut. Misalnya Undang-Undang Dasar 1945.

Sumber konstitusi Islam ada 4,<sup>30</sup> Al-Quran sebagai undang-undang, perilaku keagamaan, tetapi yang lebih tinggi, kitab suci itu merupakan hukum dasar dan tertinggi yang tidak dapat digolongkan sebagai argumen serius tentang konstitusi negara Islam. Sumber hukum konstitusi Islam yang kedua dan yang tidak kalah penting adalah sunnah atau segala perkataan dan praktek kehidupan Nabi Muhammad saw, manusia yang dipilih Allah untuk menyampaikan risalah-Nya kepada semua manusia.

Sumber hukum konstitusi Islam yang ketiga adalah *Ijma'* yang berarti kesepakatan universal atau konsensus yang bersifat umum. *Ijma'* melibatkan upaya kolektif yang terdiri dari anggota-anggota suatu kelompok atau keseluruhan masyarakat untuk meraih sebuah kesepakatan hukum tentang suatu masalah tertentu. Sumber hukum konstitusi

---

<sup>28</sup>Taqiuddin al-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam Doktrin, Sejarah dan Realitas Empirik*, cet.1 (Bangil: Al-Izzah, 1996), 17.

<sup>29</sup>Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam...*, 27.

<sup>30</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiyah*, cet 1 (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), 1.

yang ke empat adalah *Qiyas* yaitu metode yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu. Dalam Islam metode ini digunakan untuk memperluas hukum-hukum syari'ah yang bersifat umum kepada berbagai kasus individu yang tak terbatas atas dasar kesamaan atau ketidakselarasan dengan beberapa kasus lama yang telah dijelaskan dalam Al-Qur'an dan Sunnah.

## 2. Legislasi

Legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga dengan istilah *al-sultahal-tashri'yah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah swt dalam syariat Islam. Kekuasaan lain seperti *al-sultahal-tanfidhiyah* kekuasaan eksekutif dan *al-sultah al-qadäiyah* kekuasaan yudikatif.

Tiga kekuasaan tersebut yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang secara imbang menegangkan teori demokrasi. Unsur- unsur legislasi dalam *fiqh siyasah* dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan didalam masyarakat islam;
- b) Masyarakat islam yang akan melaksanakan;
- c) Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai dasar syariat islam.

## 3. Ummah

- a) Dalam konsep islam *ummah* diartikan dalam empat macam yaitu bangsa, rakyat, kaum yang bersatu padu atas dasar iman/sabda Tuhan;
- b) Penganut suatu agama atau pengikut nabi;
- c) Khalayak ramai;
- d) Umum, seluruh umat manusia. Orientalis barat menganggap kata *ummah* tidak memiliki kata-kata yang sebanding dengannya, bukan nation (Negara) atau nation state (Negara- kebangsaan) lebih mirip dengan community(komunitas).<sup>31</sup>

Kata-kata *ummah* ternyata memiliki ruang lingkup yang berlapis.Lapisan pertama, kata umat bisa disamakan dengan makhluk Tuhan, sehingga burungpun disebut *ummah*, semut yang berkeliaran pun juga bisa disebut *ummah* dari umat-umat Allah.Lapisan kedua, kata *ummah* berarti umat manusia secara keseluruhan. Lapisan ketiga, kata *ummah* berarti suatu kemunitas manusia. Dalam lapisan ini bisa dibedakan antara umat Islam dan umat non-muslim. Makna *ummah* lebih jauh dari itu, Abdul Rasyid kemudian membandingkan antara nasionalisme dan *ummah*.<sup>32</sup> *Ummah* menekankan kesetiaan manusia karena sisi kemanusiaannya, sedangkan nasionalisme hanya kepada Negara saja.

- a. Legitimasi nasionalisme adalah Negara dan institusi-intitusinya, sedangkan *ummah* adalahsyariah.
- b. *Ummah* diikat dengan *tauhid* (keesaan Allah swt), adapun nasionalisme berbasis etnik, bahasa, ras dan lain-lain.
- c. *Ummah* bersifat universal, sedangkan nasionalisme didasarkan teritorial.

---

<sup>31</sup>Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam...*, 26.

<sup>32</sup> Ibid., 27.

- d. *Ummah* berkonsep persaudaraan kemanusiaan, adapun nasionalisme menolak kesatuan kemanusiaan.
- e. *Ummah* menyatukan umat seluruh dunia Islam, sedangkan nasionalisme memisahkan manusia pada bentuk negara-negara kebangsaan.

Konsep terpenting dalam pemikiran politik Islam adalah konsep *Ummah* atau komunitas orang-orang beriman.

#### 4. *Shura* atau demokrasi

Kata *shura* (musyawarah) berasal dari bahasa Arab yang merupakan masdar dari akar kata “*shawara*” dan “*ashara*”, yang secara harfiah berarti menyarikan/mengambil madu dari sarang lebah. Kemudian makna ini berkembang sehingga mencakup segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat). Format musyawarah dan obyeknya yang bersifat teknis, diserahkan kepada umat Islam untuk merekayasa hal tersebut berdasarkan kepentingan dan kebutuhan. Konsep *fiqh siyasah dusturiyah* terbagi menjadi dua bagian yaitu:

1. Al-Quran dan hadis yang dijadikan landasan dalam segala bidang hal mengatur tatanan kehidupan umat termasuk dalam hal berbangsa dan bernegara, baik dalam melakukan aturan hukum maupun dalam mengatur akhlak manusia.
2. Kebijakan *ulil amri* ialah atas dasar pertimbangan ulama’ dalam menentukan suatu hukum yang berdasarkan situasi dan kondisi



perkembangan zaman untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar dapat tercapai kemaslahatan bersama

## B. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama dalil-dalil *kulliy* yang berisikan ayat-ayat Al-qur'an maupun hadist, *maqashid al-shari'ah*, dan semangat ajaran islam didalam mengatur masyarakat yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadikan didalam mengubah masyarakat dan menjadikan sebagai aturan dasardalam menetapkan hukum.

Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk didalamnya hasil *ijtihad* para ulama yakni yang di sebut dengan *fiqh*. Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dusturiyah*. Penggunaan istilah *fiqh dusturiyah*, merupakan nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dan kenegaraan dalam arti luas, karena didalam *dusturiyah* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan didalam pemerintahan suatu negara, *dusturiyah* dalam suatu Negara sudah tentu peraturan perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dusturiyah* tersebut. *Dusturiyah* dalam konteks keindonesiaan adalah undang-undang dasar yang merupakan acuan dasar dalam pembentukan peraturan perundang- undangan di Indonesia.



Ilmu *siyash dusturiyah* ini dibatasi dengan hanya membahas pengaturan dan undang-undang yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>33</sup>

#### 1. *Imamah* (Kepemimpinan).

Secara etimologi, kata *imamah* pecahan dari *fi'il amma*(kata kerja). Jika dikatakan, *amma hum* atau *amma bihim*, maknanya yang terdepan dari mereka dan ia berarti *imamah*. Sedangkan imam bermakna, setiap yang diikuti dari golongan para pemimpin dan selainnya. Ibnu Manzbur berkata imam atau pemimpin adalah setiap yang diikuti oleh suatu kaum, baik berada di jalan yang lurus maupun berada di atas kesesatan.<sup>34</sup> Menegakkan *imamah* merupakan salah satu kewajiban paling agung dalam agama, karena manusia membutuhkan satu persatuan, dan saling membantu antara satu dengan yang lain. Dalam kondisi ini, mustahil dapat terwujud melainkan jika ada seseorang yang mengatur dan memimpin serta bekerja demi wujudnya maslahat dan tercegahnya mereka dari kerusakan.

Qurthubi berkata tidak ada perbedaan di kalangan umat dan tidak pula di kalangan ulama akan kewajiban tersebut (yakni menegakkan *Imamah*), kecuali apa yang dari *Asham* sebab ia tuli tentang syariat. Sebagaimana yang diketahui bahwa pandangan *Asham* tentang kepemimpinan hukumnya jaiz (boleh) dan tidak wajib, jika kaum

---

<sup>33</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyash: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), 73.

<sup>34</sup> Rapung Samuddin, *Fiqh Demokrasi: Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat. Pemilu dan Politik* (Jakarta: Gozian Press, 2013) 74.

muslimin dapat berlaku adil di antara mereka serta menegakkan hukum-hukum dan kewajiban-kewajiban. Namun jika tidak, maka hukumnya wajib.”<sup>35</sup>

Pendapat yang dianuti jumbuh ulama, bahwa pengetahuan tentang pemimpin harus dimiliki semua orang secara global dan tidak harus detail (terperinci). Kecuali untuk keperluan yang mendesak. Demikian juga para hakim yang memutuskan banyak perkara dan para *fuqah* yang memberikan fatwa, umat diwajibkan mengetahui secara global dan tidak detail, kecuali pada saat yang mendesak.<sup>36</sup> Dua hal yang mengubah kedudukan dirinya dan karena dua hal tersebut, ia harus mundur dari kepemimpinannya. Pertama, akibat dari syahwat. Kedua, akibat dari syubhat (tidak jelas). Bagian pertama terkait tindakan tubuh, ia mengerjakan larangan dan kemungkaran karena menuruti syahwat. Dan tunduk kepada nafsu, kefasikan ini membuat seseorang tidak boleh diangkat sebagai pemimpin serta memutuskan kelangsungan kepemimpinannya. Jika sifat ini ada pada pemimpin, pemimpin ini harus mengundurkan diri.

Bagian kedua adalah terkait dengan keyakinan yang ditafsirkan dengan syubhat, ia menafsirkan syubhat tidak sesuai dengan kebenaran. Sebagian ulama berpendapat, bahwa *syubhat* menyebabkan seseorang tidak boleh diangkat sebagai pemimpin. Jika ini terjadi, pemimpin itu harus mengundurkan diri dari kepemimpinannya.<sup>37</sup>

## 2. Rakyat dan Kewajibannya

Rakyat terdiri dari muslim dan non muslim, yang non muslim ini ada yang disebut kafir *dhimmi* dan adapula yang disebut *musta'min*. *Kafir dhimmi* adalah warga non muslim yang menetap selamanya serta dihormati, tidak boleh diganggu jiwanya,

<sup>35</sup> Ibid., 76-77.

<sup>36</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sultaniyah*, terj. Fadhli Bahri (Jakarta: Darul Falah, 2000), 22.

<sup>37</sup> Ibid., 26.

kehormatannya dan hartanya. Sedang *musta'min* adalah orang asing yang menetap untuk sementara dan juga harus di hormati jiwanya, kehormatannya dan hartanya. Kafir *dhimmi* memiliki hak-hak kemanusiaan, hak-hak sipil dan hak-hak politik, sedangkan *musta'min* tidak memiliki hak-hak politik, karena mereka itu orang asing. Namun persamaan bagi kedua-duanya adalah non muslim. Adapun hak-hak rakyat, Abu A'la al-Maududi menyebutkan bahwa hak-hak rakyat itu adalah :<sup>38</sup>

- a. Perlindungan terhadap hidupnya, hartanya, dankehormatannya.
- b. Perlindungan terhadap kebebasanpribadi.
- c. Kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan.
- d. Terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas dan kepercayaan.

Hak imam apabila disebutkan adalah untuk ditaati dan mendapatkan bantuan serta partisipasi secara sadar dari rakyat, maka kewajiban dari rakyat untuk taat dan membantu serta berperan serta dalam program-program yang digariskan untuk kemaslahatan bersama.<sup>39</sup> Tugas-tugas dan hak-hak rakyat ini dapat digariskan oleh *ahlu al-halli wa al-'aqdi* sebagai lembaga kekuasaan tertinggi. Demikian pula halnya dengan hal dan kewajiban imam. Sudah tentu rincian tersebut dalam batas-batas untuk kemaslahatan bersama.<sup>40</sup>

### 3. Bai'at (Janji Setia)

---

<sup>38</sup> A.Djazuli, *FiqhSiyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah...*, 98.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 99.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 100.

Bai'at (*mubaya'ah, bay'ah*), pengakuan mematuhi dan mentaati imam yang dilakukan oleh *ahlu al-h}alli wa al-'aqdi* dan dilaksanakan sesudah permusyawaratan. Menurut al-Fairuzabady, *Al-bay'ah* berarti berjabat tangan ketika melakukan perjanjian jual beli atau ketika melakukan perjanjian setia (*mubaya'ah*) atau ketika berjanji untuk taat". Ibnul-Mandhur mengartikannya, *bay'ah* adalah berjabat tangan ketika jual beli atau ketika melakukan perjanjian setia atau berjanji untuk taat.<sup>41</sup> Bai'at pertama terhadap khalifah terjadi di Tsaqiefah Bani Sa'idah yang diceritakan oleh Ibnu Qutaibah Adainuri,<sup>42</sup> yang membai'at itu adalah *ahlu al-halli wa al-'aqdi* dan kemudian dapat diikuti oleh rakyat pada umumnya seperti pada kasus pembaitan Utsman ra. Akan tetapi, pada umumnya pembai'atan itu dianggap sah apabila dilakukan oleh anggota-anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi* sebagai wakil rakyat, sebagaimana yang terjadi pada kasus Abu Bakar ra.

Lafadz bai'at itu ternyata tidak selamanya sama, Oleh karena itu, lafadz bai'at dapat dibuat sesuai dengan kebutuhan dan sesuai lingkungan asal tidak bertentangan dengan semangat dan prinsip-prinsip Alquran dan Sunnah Rasulullah saw, bai'at itu mengandung arti janji setia. Didalam surah *al-Fat* ayat 10 dapat dibayangkan pula cara bai'at yaitu dengan meletakkan tangan di atas tangan bai'at seperti yang dijelaskan Ibnu Khaldun. Pembai'atan dilakukan setelah terjadinya permusyawaratan penentuan seorang imam yakni pemimpin. Ada kemungkinan tidak seluruh anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi* membai'at imam. Keadaan demikian harus dihindari sedapat mungkin yaitu dengan jalan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

---

<sup>41</sup> Rusjdi Ali Muhammad, *Politik Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), 43.

<sup>42</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, 102-103.

Apabila cara musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, maka imam dapat dibai'at oleh mayoritas *ahlu al-halli wa al-'aqdi*.<sup>43</sup>

#### 4. *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*

Menurut bahasa *al-'aqdi* berarti semua yang dijanjikan atau ditetapkan Allah swtatas seseorang, seseorang disebut *waliyual-Aqdi* karena ia merupakan pemegang janji dari orang-orang yang memBay'ahnya sebagai khalifah. Dalam pengertian para ahli *siyāsah shar'iyah*, *Al-'aqdi* adalah memilih seseorang tertentu untuk melakukan pekerjaan dalam jabatan kenegaraan tertentu, mulai dari jabatan kepada pemerintah sampai kepada jabatan kenegaraan yang paling rendah. Jadi pengertian *al-'aqdi* sebenarnya cukup luas, namun dalam pengertian praktis istilah ini biasanya dipakai untuk menunjuk dalam pemilihan untuk jabatan kenegaraan yang tertinggi yaitu jabatan khalifah atau imam.<sup>44</sup>

*Ahlu al-halli wa al-'aqdi* diartikan dengan orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat atau Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>45</sup> tugasnya antara lain adalah memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Karena itu *ahlu al-halli wa al-'aqdi* juga disebut oleh Imam al-Mawardi sebagai *ahlual-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahlual-Imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi pemimpin mereka yakni khalifah. *Ahlu al-halli wa al-'aqdi* dapat juga dikatakan juga merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan

<sup>43</sup> Ibid., 105.

<sup>44</sup> Rusjdi Ali Muhammad, *Politik Islam...*, 55.

<sup>45</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, terj. Faturrahman (Jakarta: Amzah, 2005), 82.

sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih khalifah atau kepala negara, *Waliyual-aqdi* adalah sumber kekuasaan dan kriteria imam. Imamah itu terjadi dengan salah satu cara dari dua cara. Pertama dengan pemilihan *ahlu al-halli wa al-aqdi* dan kedua dengan janji (penyerahan kekuasaan) imam yang sebelumnya.

Imam al-Mawardi menyebutkan, orang yang memilih khalifah ini dengan *ahlu al-Ikhtiyar* yang harus memenuhi tiga syarat yaitu: keadilan yang memenuhi segala persyaratan, memiliki ilmu pengetahuan, dan memiliki kecerdasan dan kearifan.<sup>46</sup>

Abu A'la al-Mawardi menyebutkan dengan *ahlu al-halli wa al-aqdi* dengan *ahlu al-syura*, juga menyebut dengan dewan penasihat. tampak hal sebagai berikut:<sup>47</sup>

- a) *Ahlu al-halli wa al-aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang memilih dan membay'ah pemimpin.
- b) *Ahlu al-halli wa al-aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang.
- c) *Ahlu al-halli wa al-aqdi* adalah tempat konsultasi pemimpin dalam menentukan kebijaksanaannya.
- d) *Ahlu al-halli wa al-aqdi* mirip dengan MPR, DPR, dan DPD di Indonesia

##### 5. *Wizarah* (Kementerian)

Imam al-Mawardi menjelaskan *wizarah* dari sebahasa yaitu di ambil dari kata *al-wizru* yang artinya bebanan, karena *wazir* memikul beban kepala negara. Kedua di ambil dari kata *al-wazar* yang artinya tempat kembali karena kepala negara selalu kembali kepada pendapat dan pertolongan wazirnya. Ketiga di ambil dari kata *al-jazru*

<sup>46</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*..., 117.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 118.

yang artinya punggung karena kepala negara yang kuat didukung oleh wazirnya, sebagaimana badan yang dikuatkan oleh tulang punggung.<sup>48</sup>



---

<sup>48</sup> Ibid., 119.



### BAB III

#### Asas Presumptio Justae Causa Dengan Penundaan Keputusan Tata Usaha Negara

##### A. Asas *Presumptio justae causa*

*Praesumptio Justae causa* adalah salah satu asas yang terdapat dalam hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara. *Presumptio justae causa* diartikan sebagai keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa setiap keputusan Tata Usaha Negara selalu dianggap sah sampai ada keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang menerangkan bahwa keputusan Tata Usaha Negara itu dinyatakan batal atau tidak sah.<sup>49</sup> Asas ini kemudian dipertegas atau dikukuhkan dalam pasal 67 yang menjelaskan bahwa selama belum diputus oleh pengadilan, keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, harus dianggap sah menurut hukum. Adanya asas tersebut dapat dipahami, karena jika sampai tidak ada asa yang dimaksud maka sudah pasti pelaksanaan tugas dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara akan mendapat hambatan. Sebagai akibat dari adanya asas praduga *rechtmatic*, maka setiap keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara secara langsung dapat dilaksanakan, meskipun menurut pendapat orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya putusan Tata Usaha Negara tersebut, pada keputusan Tata Usaha Negara terdapat cacat yuridis.

Selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak, selama itu pula keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap sah. Adanya penundaan pelaksanaan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara merupakan pengecualian dari asas *presumptio iustae causa*. Asas ini dimuat dalam pasal 67 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan “gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang digugat”.

---

<sup>49</sup>Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada,2008 ), 23.



Selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak, selama itu pula keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap sah. Adanya penundaan pelaksanaan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara merupakan pengecualian dari asas *presumptio iustae causa*. Asas ini dimuat dalam pasal 67 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan "gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang digugat".

Pasal 67 ayat diatas memberi hak kepada penggugat untuk mengajukan permohonan penundaan atas pelaksanaan Surat keputusan Tata Usaha Negara sebagai obyek sengketa. Permohonan penundaan dapat diajukan Penggugat bersama-sama dengan gugatan atau lebih lengkapnya dimuat dalam pasal 67 ayat 2 dan 3 atau lebih jelas lagi tentang permohonan penundaan Surat Keputusan Tata Usaha Negara dimuat dalam buku II tentang pedoman Teknis dan teknis Peradilan Tata Usaha Negara yaitu huruf (P ) "permohonan penundaan dapat diajukan sekaligus dalam surat gugatan atau terpisah tetapi diajukan bersamaan dengan gugatan atau diajukan selambat-lambatnya pada waktu Replik".

Agar permohonan Penundaan dapat dilakukan, Maka harus dengan alasan yang kuat sebagaimana disebutkan dalam pasal 67 ayat 4 huruf a Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut "Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan

penggugat sangat dirugikan jika keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.<sup>50</sup>

## **B. Kewenangan Mengeluarkan Penetapan Penundaan.**

Tentang siapakah yang berwenang untuk menjatuhkan suatu penetapan penundaan apakah ketua PTUN atau majelis hakim akan dibahas pada bagian ini juga, kapan dan dalam hal yang bagaimana ketua PTUN dan majelis hakim melakukannya dan bagaimana perbedaan sifat serta kekuatan hukum dari kedua penetapan tersebut, selain itu juga akan di singgung sedikit tentang apakah PTUN dan mahkamah agung juga berwenang melakukan penetapan penundaan.

### **1. Wewenang Ketua PTUN**

Sebagian besar, bahkan hampir seluruhnya penetapan penundaan dilakukan oleh ketua PTUN sebelum perkara dilimpahkan kepada majelis hakim, begitu gugatan dari penggugat di register, pada saat itu juga ketua PTUN dapat mengeluarkan penetapan penundaan, hanya merupakan pengecualian pengecualian saja, dalam hal-hal tertentu dilakukan oleh majelis hakim, kenapa demikian? hal ini terjadi oleh karena pada umumnya gugatan yang diajukan kepada pihak pemerintah tersebut adalah perbuatan perbuatan yang apabila dilaksanakan langsung menimbulkan akibat kerugian bagi penggugat. Misalnya keputusan untuk membongkar atau mengosongkan sebuah rumah atau bangunan, apabila tidak segera dicegah atau ditunda maka tidaklah mungkin lagi rumah atau bangunan tersebut dikembalikan kepada keadaan semula, padahal perkara masih dalam proses, maka langkah yang paling aman adalah di tunda terlebih dahulu sementara proses perkara sedang berlangsung.

Kelemahan dari cara ini adalah bahwa penetapan penundaan itu diputuskan setelah mendengarkan keterangan sepihak dari penggugat, sebelum mendengarkan dari pihak lawan atau tergugat, hal ini bisa dimengerti oleh karena apabila harus menunggu kewenangan anne-marie

---

<sup>50</sup>Khaleed Badriyah, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia 2016), 72.

pihak lawan atau tergugat yang memakan waktu sehari-hari maka keputusan pejabat tata usaha negara sudah terlanjur dilaksanakan misalkan bangunan yang telah dirobohkan, untuk mencegah hal yang demikian maka ketua PTUN mengambil resiko menunda terlebih dahulu, meskipun baru mendengarkan keterangan sepihak, dengan catatan apabila ternyata di kemudian hari faktanya berbeda setelah mendengarkan keterangan dari pihak lawan atau tergugat maka tidak tertutup kemungkinan untuk mencabutnya kembali, oleh karena itulah penetapan penundaan yang dijatuhkan oleh ketua PTUN tersebut adalah keputusan dan penetapan yang bersifat sementara, yang dapat dicabut kembali sewaktu-waktu apabila faktanya ternyata berbeda.

Penetapan penundaan oleh ketua PTUN tersebut sering mendapat tentangan keras dari pihak pemerintah oleh karena dianggap mengganggu program pembangunan, sehingga untuk itu mahkamah agung menganjurkan dalam salah satu surat edarannya agar apabila hendak mengeluarkan suatu keputusan penundaan sebaiknya dipanggil dan didengarkan dari pihak tergugat, anjuran mahkamah agung tersebut sulit untuk dilaksanakan, sebab apabila tidak di tunda maka keputusan pemerintah tersebut akan dilaksanakan misalnya terjadi pembongkaran rumah atau bangunan maka proses berkarya selanjutnya seolah-olah akan sia-sia.

## 2. Kewenangan Majelis Hakim<sup>51</sup>

Di atas telah dikemukakan bahwa sebagian besar penetapan penundaan itu dilakukan oleh ketua PTUN, hanya merugikan sebagian kecil yang merupakan pengecualian saja yang dilakukan oleh majelis hakim. Alasannya pun sudah dikemukakan yaitu apabila keputusan tata usaha negara sudah terlanjur dilaksanakan sulit dikembalikan kepada keadaan semula, dan perkara pun seolah menjadi sia-sia. Dengan demikian dalam keadaan yang bagaimana penetapan penundaan itu dilakukan oleh majelis hakim? Atau dengan perkataan lain dalam hal yang bagaimana berkas perkara dilimpahkan oleh ketua PTUN kepada majelis hakim tanpa melakukan penetapan penundaan terlebih dahulu? Artinya apakah penetapan pemerintah itu akan ditunda atau tidak, terserah kepada pertimbangan-pertimbangan dari majelis hakim yang bersangkutan.

---

<sup>51</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (UAJY,2005), 77-78.

Dari pengalaman praktek diperoleh kesimpulan bahwa terhadap keputusan tata usaha negara yang pelaksanaannya bergerak perlahan-lahan atau resiko yang muncul akibat dari suatu pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara juga muncul perlahan-lahan, tidak segera seperti pembongkaran sebuah rumah ataupun bangunan, ada kelonggaran waktu untuk melimpahkan kewenangan tersebut kepada majelis hakim yang menyidangkan nya misalkan pengosongan sebuah rumah atau bangunan. Pelaksanaan pengosongan sendiri ada proses administrasi yang memerlukan waktu, juga pengosongan itu tersendiri tidak merubah bentuk fisik dari rumah atau bangunan yang akan dikosongkan, demikian juga keputusan pemerintah yang lain seperti sertifikat tanah, izin prinsip, IMB izin usaha, likuidasi bank dan sebagainya.

Proses pelaksanaannya maupun risiko yang muncul tidak sesegera mungkin, sehingga masih ada waktu untuk menyerahkannya kepada majelis hakim untuk memeriksa dan mendengar semua pihak pihak yang berperkara. Secara teoretis majelis hakim dapat memutuskan putusan penundaan pada setiap tahap pemeriksaan tanpa batas sebelum memutus pokok perkara, akan tetapi didalam praktek dan memang sebaiknya demikian, biasanya dilakukan dalam tahap proses pemeriksaan persiapan. Majelis hakim di dalam penetapan penundaan nya sudah mendengar terlebih dahulu pihak-pihak yang berperkara melihat bukti-bukti sekedarnya, sudah berjalan proses persidangan walaupun berlangsung sangat sumir sekali.

Putusan majelis hakim bukan lagi penetapan yang bersifat sementara akan tetapi sudah menjadi putusan pengadilan, dengan nama putusan sela, dan oleh karena putusan tersebut sudah menjadi putusan pengadilan maka terhadap putusan tersebut itu pun boleh dimintakan banding dan kasasi, walaupun demi efisiensi selalu diajukan agar hak hak tersebut diajukan bersama-sama dengan pokok perkara di akhir pemeriksaan nanti. Dengan demikian penetapan penundaan oleh majelis hakim tersebut tidak dapat dicabut lagi sewaktu-waktu, seperti putusan sementara ketua PTUN di atas.

### C. Jenis-Jenis Penetapan Penundaan

Pada bagian ini akan dicoba diuraikan penetapan penundaan untuk keseluruhan keputusan tata usaha negara secara utuh, dan kemungkinan akan diputus secara sebagian, serta penetapan penundaan yang secara tidak langsung bermanfaat bagi upaya perdamaian.

#### 1. Perbedaan Antara Putusan Dan Penetapan

##### a. Dilihat Dari Ada Tidaknya Gugatan

Sebelum dikeluarkan suatu putusan oleh hakim pada pengadilan, penggugat mengajukan gugatan atas perkara yang merugikan dirinya yang ditujukan untuk tergugat kepada pengadilan yang berwenang. Pada penetapan sebelum di keluarkannya penetapan oleh hakim, pemohon mengajukan permohonan atas perkara yang akan diajukan ke pengadilan.

##### b. Para Pihak Yang Berperkara

Didalam putusan, pihak yang berperkara ada dua yaitu penggugat dan tergugat. Penggugat adalah seseorang yang merasa atau memang haknya dilanggar oleh seseorang sedangkan tergugat adalah seseorang yang dilaporkan oleh penggugat karena penggugat merasa dilanggar haknya oleh tergugat. Di dalam penetapan, pihak yang berperkara hanya ada satu, yaitu pemohon di mana pemohon itu sendiri adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusional nya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

Perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakatnya dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik atau privat, dan atau lembaga negara.

##### c. Kata-Kata Penegasan Yang Dipakai

Didalam putusan, kaki menggunakan kata mengadili di mana kata itu digunakan untuk mempertegas bahwa tergugat bersalah dan harus membayar ganti rugi materiil atau materiil kepada penggugat sebagai pihak yang dirugikan haknya. Sedangkan didalam penetapan,

bagaimana menggunakan kata menetapkan untuk memutuskan perkara yang diajukan oleh para pemohon.

d. Berdasarkan Artinya

Keputusan disebut dengan *jurisdiction contentiosa* karena adanya pihak tergugat dan penggugat sebagaimana ada dalam pengadilan yang sesungguhnya. Penetapan disebut dengan *jurisdiction voluntaria* karena yang ada di dalam penetapan hanyalah pemohon dan untuk selanjutnya disebut dengan pemohon 1 dan pemohon 2.

e. Ada Tidaknya Konflik Atau Sengketa

Jauh sebelum adanya gugatan dan putusan, ada sengketa atau konflik yang menimbulkan gugatan dan putusan tersebut sedangkan sebelum ada penetapan tidak ada konflik yang sengketa yang melatarbelakangi munculnya penetapan itu.

2. Penetapan Penundaan Secara Utuh

Pada umumnya penetapan penundaan dilakukan untuk keseluruhan keputusan tun secara utuh tanpa dipisah-pisah, di dalam praktek hal ini yang bisa dilakukan, misalnya menunda pelaksanaan imb, izin prinsip, izin usaha, sertifikat tanah dan sebagainya, akan tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk melakukan penetapan penundaan untuk sebagian seperti yang diuraikan di bawah ini:

3. Penetapan Penundaan Untuk Sebagian

Indroharto dalam tulisannya menguraikan: "manakala dipandang perlu saya rasa ketua pengadilan dapat menetapkan penundaan pelaksanaan tersebut hanya berlaku untuk sementara maupun untuk beberapa bulan dengan maksud untuk masih memberi kesempatan kepada penggugat untuk memenuhi kewajibannya, umpama untuk melunasi kekurangan uang retribusi."<sup>52</sup>

Pendapat indroharto tersebut sangat masuk akal dan memenuhi kebutuhan praktek, di berbagai PTUN khususnya PTUN Surabaya dalam hal ini diterapkan dalam kasus-kasus tertentu, dengan berdasarkan pada kriteria:

<sup>52</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1991), 23.

a) Secara Fisik

Secara fisik artinya objek fisik dari keputusan tata usaha negara itu dapat saja berupa sebidang tanah, sebuah bangunan, sebuah perusahaan, areal perkebunan, kehutanan, pertanian dan sebagainya, Contoh: sebidang tanah bersertifikat yang dimiliki oleh beberapa orang a dan b sebidang tanah dimiliki oleh a dan b, ternyata kantor pertanahan mengeluarkan sertifikat atas seluruh tanah tersebut hanya kepada a, b yang merasa memiliki sebagian tanah tersebut merasa dirugikan, kemudian menggugat kantor pertanahan dan mohon putusan penundaan titik baik dalam permohonan maupun dalam putusan penundaan dapat diputuskan bahwa yang ditunda itu hanyalah sebagian dari sertifikat di atas yaitu yang merupakan tanah bidang b, hal yang sama dapat juga dilakukan terhadap keputusan keputusan tun yang menjadi objek fisik seperti contoh tersebut di atas.

b) Jumlah Angka-Angka

Hal ini bisa terjadi di atas keputusan tun yang mewajibkan seseorang untuk membayar sejumlah uang tertentu seperti pajak, retribusi, tagihan piutang negara dan sebagainya. Putusan sebagian artinya hanya menunda untuk membayar atau menyeter sebagian dari keseluruhan jumlah yang harus disetorkan menurut keputusan tun yang bersangkutan.<sup>53</sup>

c) Jangka Waktu

Jangka waktu yang paling lazim dilakukan adalah penetapan penundaan dalam jangka waktu tertentu, misalnya menunda berlakunya putusan tersebut selama waktu 30 hari. Dan penelitian pada PTUN Surabaya dalam praktek sering juga terjadi bahwa waktu diberikan tadi belum cukup masih butuh beberapa waktu lagi, dengan perpanjangan mencapai 60 hari, misalkan masih ada penawaran penawaran yang masih memerlukan negoisasi yang lebih rinci penyelesaiannya dan untuk itu perlu waktu, akan tetapi apabila

<sup>53</sup> Rolus Efendi Lotulung, *Peradila Tata Usaha Negara Di Indonesia Dibandingkan Dengan Peradilan Administrasi Yang Berlaku Di berbagai Negara*, (Jakarta : LPP HAN, Cet 1), 64.



tidak ada tanda-tanda sama sekali akan hal itu, maka permohonan untuk perpanjangan waktu sebaiknya ditolak saja. Selain itu penetapan penundaan dalam jangka waktu tertentu juga sering digunakan apabila ketua pengadilan belum yakin betul akan fakta-fakta sepihak yang dikemukakan oleh penggugat yang memungkinkan penjatuhan penetapan penundaan tersebut.

Apabila dalam proses pemeriksaan selanjutnya pihak tergugat dapat memperlihatkan fakta-fakta yang sama sekali berbeda dengan fakta-fakta yang dikemukakan oleh penggugat, maka dengan berakhirnya jangka waktu yang disebutkan dalam penetapan penundaan tadi secara otomatis berakhir pula kekuatan hukum penetapan penundaan tersebut dan Dengan demikian tidak perlu lagi suatu proses khusus untuk melakukan pencabutannya, sebagai salah satu contoh dikemukakan kasus di kabupaten Indramayu sekitar tahun 1995, Bupati mengeluarkan surat perintah bongkar atas ruko-ruko di suatu area tertentu dengan alasan pemindahan area tersebut ke tempat lain untuk mengatasi daerah banjir yang terus menerus di luapan air sungai titik penundaan dengan fakta fakta bahwa ruko-ruko tersebut adalah tempat tinggal satu-satunya, tidak punya rumah lain dan tidak benar ada banjir yang terus-menerus dan sebagainya, setelah diadakan penelitian dan setelah mendengar pihak tergugat ternyata bahwa penggugat sudah memiliki beberapa ruko di tempat lain sebagai hasil atau keuntungan yang diperoleh berpuluh-puluh tahun Berdagang di tempat itu, dengan alasan itu pengadilan mencabut penetapan penundaan sementara yang telah dikeluarkan tersebut.

Dalam praktek proses pencabutan kembali sebuah penetapan penundaan selalu bermasalah, terjadi ketegangan antara pihak pihak penggugat dengan pihak pengadilan dan tergugat bagan ketegangan tersebut termuat di koran koran koran majalah dan media elektronika dan sebagainya yang menjadi isu isu di masyarakat dan instansi-instansi pemerintah yang dapat berdampak negatif dan membingungkan masyarakat.

Untuk menghindari hal tersebut peneliti menganjurkan agar dalam contoh-contoh dan kondisi kondisi seperti tersebut di atas sebaiknya digunakan sarana penetapan penundaan



dengan jangka waktu ini, dengan catatan bahwa hanya terjadi cantumkan dalam diktum putusan bahwa dengan berakhirnya jangka waktu yang disebutkan tersebut, maka secara otomatis penetapan penundaan itu tidak mempunyai kekuatan hukum rasi atau batal demi hukum dengan demikian proses pencabutan tidak diperlukan lagi.<sup>54</sup>

#### 4. Titik Penetapan Penundaan Yang Bermanfaat Bagi Upaya Perdamaian

Pengadilan tata usaha negara terbentuk dan mulai beroperasi pada permulaan tahun 1991, pada waktu itu suasana pemekaran benar-benar berada pada puncak kekuasaan orde baru, peranan penguasa atau pemerintah sangat dominan sekali sehingga para pengusaha yang dekat dengan penguasa memperoleh banyak keuntungan-keuntungan dengan situasi tersebut titik ganti rugi atas pengosongan suatu area tanah dengan alasan pembangunan sangat minim sekali, ditentukan sendiri secara sepihak oleh penguasa dengan alasan bahwa hal itu adalah hasil musyawarah. kasus seperti ini banyak sekali, sering terjadi ketegangan-ketegangan yang pada akhirnya bermuara pengadilan titik sering mengeluarkan penetapan penundaan yang mengakibatkan rencana pelaksanaan proyek si pengusaha menjadi terganggu, terjadi ketegangan antara pemerintah, penguasa di satu pihak dengan pengadilan di pihak lain.

Dalam hal seperti itu apabila alasan putusan penundaan itu cukup kuat dan pengadilan bersikukuh untuk mempertahankannya maka hal itu dapat menaikkan posisi penggugat dalam hal tawar-menawar untuk menaikkan ganti rugi, developer yang tidak mau rugi karena kehilangan waktu di dalam pelaksanaan bisnis nya lebih baik memilih menaikkan ganti rugi yang harus dibayarkan kepada penggugat, pihak penggugat biasanya dapat menerima pada akhirnya meskipun tidak setinggi yang diharapkan, karena biar bagaimanapun disadari bahwa proses pembangunan di negara ini harus berjalan, kejadian seperti ini banyak ditemukan di kota-kota besar. Ini adalah salah satu manfaat yang positif dari putusan penundaan, karena telah terjadi perdamaian akan ganti rugi tersebut di atas, maka kedua belah pihak sepakat untuk mencabut gugatannya dengan mengakhiri sengketa secara damai.

---

<sup>54</sup> Ibid, 70.

#### D. Syarat-Syarat Untuk Menjatuhkan Penetapan Penundaan

Syarat-syarat untuk menjatuhkan penetapan penundaan di dalam ketentuan perundang-undangan pengaturannya sangat minim sekali, seolah-olah hal ini diserahkan ke dalam perkembangan praktek itu sendiri, ia akan tumbuh dan berkembang di dalam praktek. Hakim diberikan kebebasan yang seluas-luasnya untuk menentukan sendiri syarat-syarat tersebut yang dalam banyak hal justru membingungkan para hakim atau sebaliknya memberi peluang bagi Nya untuk menyalahgunakannya apabila tidak tahan terhadap godaan godaan. Untuk menghindari hal-hal yang bersifat negatif seperti ini maka dalam penelitian ini dicoba untuk merumuskan tentang syarat-syarat tersebut, yang setidaknya dapat memperkaya pengetahuan hakim, dan praktisi lainnya di dalam mempertimbangkan pengambilan penetapan tentang penundaan tersebut. Akan tetapi sebelum sampai kepada hal yang demikian perlu mengetahui terlebih dahulu bahwa prinsip umum yang diakui dalam hukum administrasi negara adalah bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan tata usaha negara serta asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara *presumptio justae causa*, kemudian mengenai hal-hal tersebut indroharto dalam bukunya mengatakan:<sup>55</sup>

"Bahwa suatu keputusan atau tindakan administrasi itu selalu diduga sah menurut hukum dan karenanya selalu dapat dilaksanakan dengan seketika titik jadi keputusan administrasi itu dianggap terdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akta autentik". Apabila keputusan tata usaha negara disamakan dengan keputusan pengadilan, maka keputusan tersebut harus selalu dianggap benar kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

Dari uraian di atas timbul suatu pertanyaan, dalam hal yang bagaimana keputusan tata usaha negara tersebut dapat ditunda pelaksanaannya tanda-tanya secara logika pertanyaan tersebut dapat dijawab yaitu dalam hal apabila dengan dilaksanakannya keputusan tata usaha negara itu maka secara faktual keadaan tersebut tidak dapat atau tidak mungkin dikembalikan lagi kepada keadaan semula, misalnya pembongkaran sebuah rumah atau bangunan, pengisian jabatan dalam kasus pemecatan bidang kepegawaian dan sebagainya. Hal-hal tersebut berkembang di dalam praktek,

---

<sup>55</sup> Indroharto, Op Cit, 102.

selain itu juga sang hakim yang bersangkutan harus mempertimbangkan tentang peluang menang tidaknya penggugat dalam putusan akhir nanti, sekalipun hal tersebut tidak diperkenankan, setidaknya hakim secara insting dapat mengetahui secara sepintas akan peluang tersebut misalnya suatu kegiatan yang sudah jelas tidak akan dapat dikabulkan, atau akan dinyatakan tidak dapat diterima sehingga untuk apa dilakukan penetapan penundaan.

Penundaan keputusan tata usaha negara, misalnya pembongkaran rumah atau bangunan atau pemecatan dan sebagainya memang sangat diperlukan, sebab apabila sudah terlanjur dilaksanakan maka akan sia-sia lah orang berperkara di pengadilan tata usaha negara, padahal belum tentu nantinya pihak pemerintah atau penggugat yang akan menang. Hak penggugat untuk mengajukan permohonan penundaan tersebut adalah merupakan suatu kompensasi dari prinsip hukum administrasi di atas, bahwa dalam hal-hal tertentu keputusan tata usaha negara tersebut dapat ditunda.

#### a. Kepentingan Pribadi Yang Mendesak

Didalam pasal 67 ayat 4 butir a undang-undang nomor 9 tahun 2004 juncto undang-undang nomor 51 tahun 2009 diatur bahwa permohonan penundaan dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha negara yang digugat tetap dilaksanakan. Dari perumusan ketentuan tersebut peneliti merasa perlu mendalami arti dari unsur kepentingan-kepentingan, unsur pribadi, dan unsur yang mendesak sehingga judul dari sub bab ini sengaja dibuat demikian, yaitu kepentingan pribadi yang mendesak.

Dari segi tata bahasa ketiga unsur tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: kepentingan artinya antara lain mempunyai keperluan atau urusan<sup>56</sup> sedangkan pribadi artinya manusia sebagai perseorangan diri manusia atau diri sendiri.<sup>57</sup> Mendesak artinya memaksa untuk segera dilakukan dipenuhi atau diselesaikan karena ada dalam keadaan darurat atau situasi genting dan lain

<sup>56</sup> Balai Pustaka, *Kamus Bewsar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Edisi Ke 2, Cet 4 :Perum Penerbit dan Percetakan Balai Pustaka, 1995), 749.

<sup>57</sup> Ibid, 778.

sebagainya.<sup>58</sup> Selain penjelasan dari segi tata bahasa yang terpenting dalam penelitian ini adalah penjelasan dari segi hukum, oleh karena itu penelitian ini adalah penelitian dalam bidang hukum khususnya hukum tata usaha Negara.

### 1. Arti Unsur Kepentingan

Undang-Undang khususnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mencantumkan unsur kepentingan tersebut dalam pasal-pasalnya.<sup>59</sup> Arti dari kepentingan dalam hal ini menurut peneliti adalah menyangkut hak misalnya hak milik atau hak pakai hak sewa dan sebagainya. Apabila hak tersebut dilanggar maka orang yang dirugikan berhak untuk menuntutnya menurut hukum, prinsip perlindungan hukum terus dipegang teguh titik contohnya sebidang tanah bersertifikat atas nama b padahal tanah tersebut juga dimiliki oleh orang lain, walaupun hanya sebagian kecil saja sia merasa kepentingannya dirugikan dia berhak menggugat kantor pertanahan atas terbitnya sertifikat tersebut, dan berhak pula memohon kepada pengadilan agar atas sertifikat tersebut dijatuhkan putusan penundaan, contoh tersebut dapat juga diterapkan terhadap keputusan keputusan tata usaha negara yang lain seperti IMB izin prinsip dan izin usaha dan sebagainya.

### 2. Arti Unsur Mendesak

Unsur mendesak adalah berasal dari kata-kata "keadaan yang sangat mendesak dipetik dari bunyi pasal di atas kata-kata manusia tidak boleh diartikan secara sempit yaitu hanya berdasarkan dari segi waktu saja atau berdesak-desakan sesuai arti tata bahasanya. Kata-kata mendesak harus diartikan secara luas yaitu adanya suatu keadaan yang memaksa dan sangat genting sekali apabila keputusan tata usaha negara tersebut dilaksanakan keadaan tersebut benar-benar mendesak dari segi mental psikologis dan dari segi kebutuhan dan ekonomi, contohnya dengan dibongkarnya sebuah rumah atau bangunan kemana penghuninya dipindahkan sedangkan rumah atau bangunan tersebut dihuni oleh 2 atau 3 keluarga dan

---

<sup>58</sup> Ibid, 227

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 53 Ayat 1.

mereka tidak mempunyai rumah lagi, dan keadaan seperti ini pun banyak dalam sistem sosial kemasyarakatan di Indonesia.

Contoh lain adalah seperti penutupan sebuah perusahaan dengan mencabut izin usahanya pada orang atau keluarga yang bekerja dan bergantung hidup dari perusahaan itu cukup banyak belum lagi perusahaan-perusahaan lain yang terkait hubungan bisnis dengan perusahaan tersebut dan banyak lagi contoh-contoh yang lain yang seperti ini yang dapat menggambarkan arti daripada keadaan yang mendesak tersebut, contoh lain adalah seperti penutupan sebuah perusahaan dengan mencabut izin usahanya pada orang atau keluarga yang bekerja dan bergantung hidup dari perusahaan itu cukup banyak belum lagi perusahaan-perusahaan lain yang terkait hubungan bisnis dengan perusahaan tersebut dan banyak lagi contoh-contoh yang lain yang seperti ini yang dapat menggambarkan arti daripada keadaan yang mendesak tersebut, dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kata mendesak tersebut terjadi apabila ada perubahan, baik secara faktual maupun secara ekonomi yang sulit dan tidak mungkin untuk dikembalikan lagi kepada keadaan semula apabila keputusan tata usaha negara tersebut tetap dilaksanakan, tidak terdapat keadaan yang mendesak apabila dapat dilaksanakannya keputusan tata usaha negara tersebut tidak terjadi perubahan faktual dan ekonomi yang drastis atau sekali pun terjadi perubahan-perubahan tersebut bergerak lambat dan tidak secara drastis seimbang dengan irama proses persidangan, misalnya apabila sertifikat tanah apabila tidak ada tanda-tanda akan diperjualbelikan atau dijadikan hak tanggungan maka dalam hal ini tidak ada keadaan yang mendesak.

#### **E. Upaya Hukum Atas Penetapan Penundaan**

Dalam Undang-Undang tidak diatur upaya hukum apa yang dapat dilakukan atas penetapan penundaan, apabila pihak tergugat merasa bahwa putusan tidak tepat, tidak diaturnya ketentuan tersebut bukan berarti bahwa putusan itu tidak tepat, tidak diaturnya ketentuan-ketentuan tersebut di atas bukan berarti putusan tersebut tidak dapat dilawan lagi, prinsip hukum menyatakan bahwa setiap keputusan atau tindakan yang dirasakan tidak adil atau tidak tepat, selalu harus ada perlindungan

hukumnya. Dalam hal ini bentuk-bentuk perlawanan itu berkembang didalam praktek, pihak pengadilan atau hakim selalu memberikan kesempatan secara terbuka kepada pihak lain atau tergugat untuk membela hak haknya apabila pihak tersebut merasa bahwa putusan itu tidak tepat, seorang hakim yang arif dan bijaksana tidak akan menghambat seseorang untuk membela hak-haknya menurut hukum.<sup>60</sup>

Penetapan penundaan yang dikeluarkan oleh ketua pengadilan, sesuai dengan sifatnya yang sementara dapat dilawan oleh pihak tergugat segera setelah putusan tersebut dikeluarkan titik bantahan pihak tergugat tersebut dapat diajukan melalui surat bantahan yang ditujukan kepada ketua pengadilan dengan melampirkan bukti bukti yang relavan. Bukti-bukti tersebut harus dapat membuktikan bahwa fakta yang dikemukakan oleh pihak penggugat pada waktu mengajukan permohonan penundaan adalah tidak benar atau berbeda dengan fakta yang sebenarnya misalnya bahwa keadaan yang sangat mendesak dari penggugat tidak benar-benar ada, dan bahwa kepentingan umum dalam rangka pembangunan sangat dominan dalam kasus tersebut. Ketua pengadilan setelah menerima surat bantahan tersebut dapat memprosesnya dengan cara yang relatif sangat singkat, kemudian dapat menolak dan mengabulkan bantuan tersebut, menolak berarti penetapan penundaan dipertahankan, mengabulkan berarti penetapan penundaan dicabut. Didalam praktek proses pemeriksaan surat bantahan tersebut sebagian besar dilimpahkan oleh ketua secara tidak langsung kepada majelis hakim yang memeriksa perkaranya, logikanya adalah bahwa pelimpahan berkas perkara kepada majelis hakim tidak boleh ditunda. Dalam waktu 30 hari sudah harus ditentukan hari sidangnya dan majelis hakim lebih leluasa memeriksa dan mempertimbangkannya.

Hakim juga harus memperhatikan bahwa pemeriksaan atas bantuan tersebut harus dilakukan dengan cara yang relative singkat mengingat yang lebih diutamakan adalah pemeriksaan atas pokok sengketanya, apabila majelis hakim tidak mengabulkan bantahan tergugat dianjurkan agar pencabutan penetapan penundaan dilakukan sebelum pokok perkara diputus. Sebab dikhawatirkan

---

<sup>60</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata :Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktin Dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 40-41.



apabila diputus bersama-sama dengan pokok perkara di dalam diktum putusan, maka akan terbawa ke dalam proses banding atau kasasi yang memakan waktu bertahun-tahun hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap. Perlawanan atas penetapan penundaan majelis hakim oleh karena putusan tersebut sudah bersifat putusan pengadilan tidak lagi bersifat sementara maka berlaku ketentuan ketentuan hak banding maupun kasasi seperti terhadap putusan perkara biasa. Akan tetapi pelaksanaannya, demi efisiensi pemeriksaan hakim selalu menganjurkan agar hal itu dilakukan bersama-sama dengan pokok perkara.<sup>61</sup>

a. Wewenang Perizinan

Sebagai kontrol dipatuhinya ketentuan rencana tata ruang tersebut di dalam setiap kegiatan pembangunan, kepada penguasa daerah dalam hal ini Gubernur diberikan kewenangan perizinan, memberikan izin apabila didalam perencanaan pembangunan yang akan dilakukan sudah tercakup segala ketentuan rencana tata ruang tersebut, permohonan izin dapat dikabulkan apabila ketentuan dari PERDA (Peraturan Daerah) sudah terpenuhi tidak dikabulkan atau ditangguhkan apabila pemohon tidak melengkapi persyaratan dalam jangka waktu tertentu, demikian juga apabila ada sengketa yang masih ada hubungannya dengan persyaratan perizinan, ditangguhkan sampai ada penyelesaian sengketa nya. Pada bagian lain kewenangan Gubernur yakni memberikan izin, membekukan izin, mencabut izin, membatalkan izin dan membongkar bangunan.

Membekukan izin terjadi dalam hal apabila kemudian ternyata terdapat sengketa, pengaduan dari pihak ketiga tentang adanya pelanggaran atau kesalahan teknis dalam pembangunan titik mencabut izin apabila ternyata dalam pelaksanaan terdapat penyimpangan, misalnya dalam waktu 6 bulan ternyata belum dimulai pembangunan atau pekerjaan pembangunan terhenti selama 12 bulan berturut-turut dan lain sebagainya. Membatalkan izin terjadi apabila dalam waktu 6 bulan belum dimulai pelaksanaan pembangunan atau pelaksanaan pembangunan tidak diteruskan atau hanya sekedar pekerjaan persiapan saja. Pembongkaran

---

<sup>61</sup> Ibid, 43.

tersebut juga bermaksud untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian sehingga memenuhi ketentuan.

Keseluruhan kewenangan pemerintah daerah di atas dapat menjadi sengketa di (PTUN) Peradilan Tata Usaha Negara apabila pihak yang dirugikan mengajukan gugatan sehingga para praktisi hukum harus hati-hati dalam mempertimbangkan terutama dalam hal permohonan penundaan, apakah benar-benar ada kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang perlu dilindungi sehingga permohonan penundaan harus dinyatakan ditolak.

b. Alasan Permohonan Penundaan Tidak Adanya Kepentingan Umum

Dari keseluruhan uraian di atas jelas terlihat bahwa unsur kepentingan umum dalam rangka pembangunan jelas ada didalam rencana tata ruang, untuk semua kegiatan pembangunan yang dilakukan berdasarkan persyaratan yang disebutkan rencana umum tata ruang adalah mengandung unsur kepentingan umum dalam rangka pembangunan dan dipandang dari sisi ini permohonan penundaan sebaiknya ditolak akan tetapi akan timbul permasalahan apakah suatu proyek pembangunan itu sudah benar-benar sesuai atau tidak. Dalam hal ini diperlukan ketelitian dan penguasaan materi daripada hakim dalam mempertimbangkannya, mereka harus menguasai ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang rencana tata ruang, peta wilayah dan penjabarannya dan mencocokkan dengan pelaksanaan fisik pembangunan apabila pemeriksaan tersebut diperoleh keyakinan bahwa pembangunan proyek tersebut sesuai ketentuan maka sebaiknya lah permohonan penundaan ditolak akan tetapi apabila sebaliknya hanya sekedar kamufase maka permohonan penundaan dapat dipertimbangkan untuk dikabulkan.<sup>62</sup>

## F. Penetapan Pelaksanaan Penundaan

### 1. Dictum Penetapan

Sebelum sampai kepada pembahasan akan pelaksanaan putusan penundaan kiranya perlu dipertegas apa yang sebenarnya akan dilaksanakan atau bagian mana dari penetapan tersebut

---

<sup>62</sup> Ibid 46.



yang akan dilaksanakan juga harus ada perbedaan antara penetapan penundaan yang dilakukan oleh ketua pengadilan atau penetapan yang bersifat sementara dengan penetapan penundaan oleh majelis hakim atau putusan bersifat tetap atau permanen, kedua penetapan tersebut sesuai dengan sifatnya yang berbeda dalam pelaksanaannya. Suatu putusan pengadilan terdiri dari elemen-elemen tentang duduk perkara dan tentang pertimbangan hukum kedua elemen itu selalu termuat, hanya cara menuangkannya agak berbeda didalam putusan yang bersifat penetapan dengan putusan pengadilan, bagian ini pencantumannya lebih lengkap jelas antara batas-batas duduk perkara dengan pertimbangan hukumnya. Sedangkan pada keputusan pencantuman kedua elemen-elemen tersebut hanya sekedarnya saja jauh lebih singkat dan tentang duduk perkara dengan pertimbangan hukum tidak perlu dipisahkan.

Selain dari kedua elemen di atas masih ada lagi elemen-elemen lain yaitu diktum penetapan, diktum ini adalah kesimpulan akhir dari pertimbangan-pertimbangan sebelumnya semua pertimbangan-pertimbangan didalam duduk perkara dan pertimbangan didalam pertimbangan hukum bermuara pada penetapan titik bagian diktum penetapan inilah yang harus dilaksanakan sebagai pelaksanaan penetapan penundaan oleh karena itu diktum penetapan ini harus jelas tegas dan tidak menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam dan dapat dilaksanakan titik Undang-Undang tidak mengatur tentang bagaimana seharusnya bentuk dan bunyi hukum penetapan penundaan tersebut, hal tersebut berkembang sendiri didalam praktek. Dengan memahami semua ketentuan-ketentuan dalam penetapan perkara biasa, yang jelas harus berhubungan dengan keputusan tata usaha negara yang menjadi objek gugatan arti IMB izin prinsip, sertifikat surat perintah bongkar dan lain sebagainya, diktum penetapan tersebut harus secara tegas menyebutkan tentang penundaan berlakunya keputusan tun yang digugat itu baik seluruhnya maupun sebagian.

## 2. Hukum Eksekusi

Berbicara tentang pelaksanaan penetapan penundaan berarti secara tidak langsung membicarakan ketentuan-ketentuan hukum bagaimana seharusnya penetapan tersebut dilaksanakan Undang-Undang tidak secara khusus mengatur tentang tata cara pelaksanaan penetapan penundaan tersebut akan tetapi sebagaimana telah disebutkan di atas hal itu berkembang sendiri dalam praktek dengan mempedomani segala ketentuan tentang hukum eksekusi. Hukum eksekusi adalah hukum yang memuat segala ketentuan tentang pelaksanaan putusan pengadilan, mengenai hal ini Soepomo mengatakan:

“Hukum eksekusi mengatur cara dan syarat yang dipakai oleh alat-alat negara guna membantu pihak yang berkepentingan untuk menjalankan putusan hakim apabila pihak yang kalah tidak bersedia mematuhi bunyinya putusan dalam waktu yang ditentukan”.<sup>63</sup>

Untuk melaksanakan putusan penundaan didalam praktek dipedomani ketentuan tentang eksekusi yang termuat dalam pasal 116 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Dari pasal tersebut terlihat bahwa di PTUN eksekusi itu hanya dilakukan melalui pengiriman surat kepada instansi yang bersangkutan agar putusan pengadilan dipatuhi dan dilaksanakan dan jika tidak dilaksanakan dalam tenggang waktu yang telah ditentukan ketua PTUN menulis surat kepada atasannya dan seterusnya dengan harapan agar atasan tersebut memerintahkan instansi bawahannya mematuhi keputusan tersebut, tidak selamanya proses pelaksanaan penetapan penundaan itu berjalan lancar bahkan sering tidak dipatuhi, banyak hambatan-hambatan yang dialami dalam praktik.

---

<sup>63</sup> R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Peradilan Negeri*, (Pradnya Paramita:1992), 105.

**BAB IV**  
**TINJAUAN TERHADAP DIALEKTIKA ASAS PRESUMPTIO JUTAE CAUSA DENGAN PENUNDAAN KEPUTUAN TATA USAHA NEGARA**

**A. *Dialektika Asas Presumptio Jutae Causa Dengan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara***

Bahwa dalam tindakan hukum administrasi dianut sebuah asas yaitu asas *presumptio iustae causa* yang maksudnya adalah bahwa suatu keputusan harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya. Badan peradilan yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk menyatakan batal atau tidak sah keputusan tata usaha negara adalah peradilan tata usaha negara berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1986 Jo. Undang-undang nomor 9 tahun 2004.

Ada dua syarat umum untuk sahnya suatu keputusan tata usaha negara yang pertama adalah syarat materiil yang kedua adalah syarat formil.

1. Syarat materiil:

- a. Keputusan harus dibuat oleh alat negara atau organ yang berwenang.
- b. karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak maka pembentukan benda itu tidak boleh karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak maka pembentukan benda itu tidak boleh membuat kekurangan yuridis.
- c. keputusan harus diberi bentuk yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara atau prosedur membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
- d. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar

2. Syarat formil:

- a. syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.
- b. Keputusan harus diberi bentuk yang di tentukan.
- c. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya keputusan harus dipenuhi.
- d. jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkannya keputusan itu tidak boleh dilewati.

Asas ini kemudian dipertegas atau dikukuhkan dalam pasal 67 yang menjelaskan bahwa selama belum diputus oleh pengadilan titik yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, harus dianggap sah menurut hukum titik adanya asas tersebut dapat dipahami, karena tidak sampai tidak ada asas yang dimaksud maka sudah pasti pelaksanaan tugas dari badan atau pejabat tata usaha negara akan mendapat hambatan titik sebagai akibat dari adanya asas praduga *rechtmatic*, maka setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara secara langsung dapat dilaksanakan, meskipun menurut pendapat orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tersebut, pada keputusan tata usaha negara terdapat cacat yuridis.

Selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara dinyatakan batal atau tidak, selama itu pula keputusan tata usaha negara tersebut dianggap sah titik adanya penundaan pelaksanaan terhadap suatu keputusan

tata usaha negara merupakan pengecualian dari asas *presumptio iustae causa*. Asas ini dimuat dalam pasal 67 ayat 1 UU no 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara menyebutkan "gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara serta tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang digugat".

Pengertian pasal tersebut di atas dijelaskan bahwa setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha negara dianggap sah oleh karenanya dapat dijalankan walaupun ada gugatan.pengecualian yang dimaksud terdapat pada pasal 67 ayat 2 undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara yang berbunyi: "dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan tata usaha negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa tata usaha negara sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap".

Pasal 67 ayat diatas memberi hak kepada penggugat untuk mengajukan permohonan penundaan atas pelaksanaan surat keputusan tata usaha negara sebagai objek sengketa.permohonan penundaan dapat diajukan penggugat bersama-sama dengan gugatan atau lebih lengkapnya dimuat pasal 67 ayat 2 dan 3. Permohonan penundaan dapat diajukan sekaligus dalam surat gugatan atau terpisah tetapi diajukan bersamaan dengan gugatan atau diajukan selambat-lambatnya pada waktu replik.

Agar permohonan penundaan dapat dilakukan, maka harus dengan alasan yang kuat sebagaimana disebutkan dalam pasal 67 ayat 4 huruf a Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut "dapat

dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan tata usaha negara yang digugat itu tetap dilaksanakan

Berdasarkan penjelasan di atas bahwasannya asas *presumptio justae causa* tidak dapat di jalankan secara seutuhnya ,karena masih ada sebuah pasal pengecualian yang mengatur tentang sebuah adanya penundaan yaitu pasal 67 undang-undang nomor 5 tahun 1986 jo undang-undang nomor 9 tahun 2004 jo undang-undang nomor 51 tahun 2009 dan undang – undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, didalam pasal 65 dijelaskna bahwa sebuah keputusan tata usaha negara yang sudah di tetapkan tidak bisa di tunda pelaksanaanya kecuali berpotensi menimbulkan kerugian negara, kerusakan lingkungan hidup, dan konflik sosial, di dalam pasal 67 tersebut sangat jelas beberapa persyaratan yang mengatur sebuah keputusan tata usaha Negara apabila di tunda ketika ada sebuah hal yang mendesak dan apabila sebuah keputusan tata usaha Negara tersebut bisa sangat merugikan dari pihak penggugat.

oleh sebab itu asas tersebut seharusnya bukan mengharuskan untuk di buat benar dan dapat dilaksanakan , akan tetapi asas tersebut harus di tinjau kembali dan belum tentu benar dan belum tentu bisa dapat dilaksanakannya sebuah keputusan tata usaha Negara. Yang terjadi, apabila hanya melihat dari satu sisi saja , asas *presumptio jusatae causa* akan menjadi sebuah pandangan yang negative terhadap masyarakat pada umumnya dan khususnya masyarakat yang tidak pernah mengetahui arti sebuah hukum.

## **B. Tinjauan *Fiqh Siya>sah* Terhadap Dialektika Asas *Presumptio Jutae Causa* Dengan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara**

Demokrasi adalah berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua penggal kata “*demos*” yang artinya rakyat atau penduduk, sedangkan kata kedua adalah “*cracya*” yang diambil dari kata “*kratia*” yang artinya sistem hukum atau kekuasaan. Jika ke dua kata tersebut digabungkan maka jadilah “*democratie*” yang artinya kekuasaan yang datang dari rakyat, untuk rakyat, kepada rakyat.

Oleh karena itu secara garis besarnya kata-kata “*democracy*” mengandung beberapa pengertian:

1. Ketentuan hukum lewat rakyat atau sejenisnya.
2. Peletakan hukum lewat anggota-anggota organisasi atau partai.
3. Praktek atau ruh persamaan sosial.
4. Keadaan sosial yang merata dan tidak mengenal kelas.
5. Rakyat umum sebagai kekuatan politik.
6. Kesatuan politik atau sosial yang mutlak di tangan anggota-anggotanya.

Ada pengertian lain yang cukup bagus dalam masalah ini, yang diungkapkan oleh Hasan Al Banna tentang Demokrasi. Beliau mengatakan:

Demokrasi adalah kemerdekaan (kebebasan) pribadi. Dilaksanakannya *syura* (musyawarah), ditegaskannya hak hak rakyat dan tanggung jawab pemerintah terhadap rakyat dalam melakukan kegiatan dan ketentuan batas waktu bagi pemerintah atau penguasa.

Kaitannya dengan pembahasan skripsi ini penulis memaparkan ajaran atau peraturan Alquran yang memerintah kepada kaum muslimin agar berlaku adil dan bermusyawarah di dalam memutuskan segala persoalan hidup, serta bermufakat untuk mengembalikannya



persoalan itu kepada Alquran dan Sunah. Peraturan-peraturan ini lah yang penulis maksudkan dengan ajaran demokrasi.

a. Demokrasi menurut Alquran

Ajaran Islam yang termuat di dalam Alquran secara global terbagi atas dua aspek, yaitu aspek teoritikal dan aspek praktikal. Maka apaun yang dimaksud dengan aspek teoritikal adalah rukun iman terdiri dari pokok-pokok keyakinan (keimanan), sedangkan rukun islam terdiri dari lima pokok peribadatan (keislaman). Sulit mengukur tensi keimanan seseorang karena sifatnya yang abstrak, sebaliknya keislaman seseorang menjadi rill dengan meperhatikan sejauh mana ia dapat mengimplementasikan dan mengkontinuitaskan rukun islam dalam aktifitas kesehariannya.

Salah satu daripada syariat islam adalah melambangkan adanya kebebasan dan persamaan didalam menentukan hak asasi manusia, yakni kewajiban untuk melakukan keadilan dan musyawarah di dalam menentukan segala persoalan serta menjadikan Alquran dan Sunah sebagai pedoman. Hal ini sesuai dengan firman Allah di dalam Surat An-Nisaa' ayat 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ  
 وَأَطِيعُوا أَرْبَابَ بَيْتِكُمْ فَإِن كَانَ ظَنُّكُمْ أَن  
 تَصْرَفُوا فِي أَمْوَالِكُمْ لِنَفْسِكُمْ فَاصْرَفُوهَا إِلَى  
 أَنفُسِكُمْ مِمَّا رَزَقَكُمُ اللَّهُ وَأَطِيعُوا اللَّهَ  
 وَالرَّسُولَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Alquran) dan Rasul (sunahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari



kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Di samping sejarah telah menunjukkan ketika darah dan wilayah Arab dapat ditaklukkan sesudah pembukaan kota Mekkah dan tunduk dibawah pemerintahan negara Islam maka Nabi Muhammad SAW berpidato di hadapan massa yang bermacam-macam kultur dan ideologi serta agamanya, beliau menyampaikan:

“Hai seluruh warga Quraisy, Allah telah menghilangkan kebangsaan jahiliyah dan kebanggaan kamu atas nenek moyangmu. Wahai sekalian manusia, kamu semua adalah keturunan Adam sedang Adam berasal dari tanah. Tidak ada kebanggaan keturunan, tidak ada keutamaan bagi orang atau orang asing, dan tidak pula orang asing atau orang arab, ketahuilah bahwa yang paling mulia diantara kamu sekalian dihadapan Allah, adalah dia orang yang paling takwa”.

Dari sinilah penulis memandang betapa hebatnya Islam mengangkat harkat dan martabat manusia dan mempersatukannya, serta member hak yang sama diantara mereka. Oleh karena itu Allah menjelaskan dalam surat Al Hujuraat ayat 13.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ  
 سِبْطًا وَنَسَبًا لَّئِيْلَكُمْ تَعْرِفُونَ أُولَئِكَ آبَاؤُكُمْ  
 وَأَبْنَاؤُكُمْ وَاقْرَابُكُمْ فَأَنْزَلْنَا إِلَيْكُمْ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ  
 وَجَعَلْنَاكُمْ سِبْطًا وَنَسَبًا لَّئِيْلَكُمْ تَعْرِفُونَ

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ  
 سِبْطًا وَنَسَبًا لَّئِيْلَكُمْ تَعْرِفُونَ

Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.

Karena itu manusia sebagai makhluk Allah tidak perlu mempunyai perasaan diri lebih tinggi dari lainnya atau merasa diri lebih rendah

daripada orang lain. Sebab secara kodrati manusia diciptakan dari bahan dan kedudukan yang sama yaitu:

- 1) Manusia berasal dari tanah yang kering dan busuk dari air mani.
- 2) Manusia keturunan dari Nabi Adam.
- 3) Manusia bertempat tinggal di bumi.
- 4) Manusia membutuhkan udara, makan dan minum.
- 5) Manusia mempunyai perasaan dan pikiran.

Dari sekian banyak persamaan ini, menuntut adanya perlakuan yang sama, baik dalam kehidupan politik dan hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan, sehingga tidak sewajarnya membedakan manusia dari warna kulit, keturunan atau kedudukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sisi lain ajaran demokrasi ini, memerlukan adanya kesepakatan di dalam segala kebijaksanaan yang dicapai melalui jalan musyawarah, sebagaimana firman Allah surat Ali Imran ayat 159.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ  
 خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ  
 لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ  
 خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ  
 لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ  
 خُذُوا حَيَاتِكُمْ فِي حَسْرَتِكُمْ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah.

Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Dengan demikian salah satu unsur daripada bentuk demokrasi menurut Alquran adalah apabila segala kebijaksanaan itu diserahkan kepada anggota musyawarah sebagai perwujudan dari pada kedaulatan rakyat. Oleh karena sebagai orang muslim tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain, dikarenakan berbeda pandangan.

Simpulan daripada pernyataan tersebut diatas adalah bahwa pemufakatan (konsensus) di dalam setiap kebijaksanaan yang menyangkut persoalan kehidupan masyarakat adalah sangat penting artinya untuk ketahanan, keutuhan dan kerukunan umat Islam, dan merupakan tindakan yang preventif bagi kemungkinan terjadinya perbuatan patologis dari masyarakat yang menuntut kebebasan, keadilan dan hak yang sama antar warga negara. Untuk itu maka Alquran mengatur adanya kewajiban dan anjuran dalam bidang pemerintahan yang berbentuk permusyawaratan, keadilan, persamaan dan kebebasan sebagai wujud nyata daripada hidup yang demokratis, dan juga lebih khusus harus adanya sikap keadilan dan tidak memandang mereka dari kalangan atas maupun kalangan bawah karena di mata hokum semuanya adalah sama dan harus adil.

## BAB V PENUTUP

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian pada bab-bab sebelumnya yang dilakukan oleh peneliti, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Asas *presumptio justae causa* adalah sebuah asas yang dianut oleh lembaga peradilan tata usaha negara yang memiliki arti seluruh keputusan tata usaha negara dianggap benar dan dapat dilaksanakan benar sebelum ada putusan dari pengadilan. Adanya sebuah pasal yang mengatur mengenai sebuah penundaan keputusan tata usaha negara yaitu pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Dan Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan menimbulkan sebuah kontradiksi antara keduanya. Oleh sebab itu asas tersebut harus di tinjau kembali karena seluruh KTUN juga belum tentu benar dan belum tentu dapat dilaksanakan sepenuhnya.
2. Ada beberapa pembagian fiqih *siyasah* dan salah satunya adalah *siyasah dusturiyah*, pembahasan *siyasah dusturiyah* adalah membahas mengenai peraturan perundang – undangan. Adapun ruang lingkup *siyasah dusturiyah* membahas tentang shura atau demokrasi didalam konsep demokrasi yaitu dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat dan sangat menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan baik dari segi politik, ekonomi, dan budaya, khususnya dari segi hukum. Oleh karena itu hakim harus memberikan sebuah keputusan seadil adilnya tanpa melihat kasta.

**Saran**

Berdasarkan kesimpulan penelitian, maka penulis merekomendasikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Seharusnya pembentuk Undang – Undang melakukan sebuah revisi terhadap Undang–Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang peradilan tata usaha negara, terutama pasal 67 yang memuat mengenai penetapan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara, karena pasal tersebut harus lebih mendetail mengatur masalah tersebut serta memuat sanksi yang lebih nyata bagi yang tidak melaksanakannya sehingga UU tersebut relatif dapat diterapkan.
2. Ketika hakim memutuskan sebuah perkara agar mengedepankan sifat keadilan tanpa melihat kasta dan golongan, karena didalam sebuah konsep demokrasi setiap orang harus diberlakukan sama dimata hukum dan akan menjadikan sebuah lembaga peradilan menjadi lembaga yang suci dan adil.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah. Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Medan: Kencana Prenada Media Group. 2007
- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Medan : Kencana Media Group. 2008
- Amir Syarifuddin. *Pembaruan Pemikiran Dalam Islam*. Padang: Angkasa Raya. 1990
- Apriani Rejeki. “Analisis Penalaran Deduktif”, dalam <http://wartawarga.gundarman.ac.id/2011/11/analisis-penalaran-deduktif/>, diakses pada 27 November 2018.
- Bahdin Nur Tanjung dan Ardial. *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2010
- Balai Pustaka. *Kamus Bewsar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Edisi Ke 2, Cet 4: Perum Penerbit dan Percetakan Balai Pustaka. 1995
- Benyamin Mangkudilaga. “Makalah Peranan Peradilan Tata Usaha Negara dari Aspek Kepentingan Masyarakat”. Pelatihan Pelatihan Teknis Hakim
- Burhan Ash Shofa. *Metode Skripsi Hukum*, cet 1. Jakarta: Rineka Cipta. 1996
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 2003
- Farid Abdul Khaliq. *Fikih Politik Islam*, terj. Faturrahman. Jakarta: Amzah. 2005
- Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2008
- Khaleed Badriyah. *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia. 2016
- Hadjon, Philipus M, Et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Jogjakarta.: Gajah Mada. 2014
- Imam Amrusi Jailani, et al. *Hukum Tata Negara Islam*. Jakarta: Darul Falah. 2000
- Imam Al-Mawardi. *Al-Ahkam Al-Sultaniyah*, terj. Fadhli Bahri. Jakarta: Darul Falah. 2000
- Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press. 2011
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty. 1991
- Irmayanti, M Budianto, 2002:14 dalam Joko Suwarno
- J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1997
- Koentjoroningrat. *Metode-metode Skripsi Masyarakat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 1997
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Gaya Media Pratama. 2007
- Muchan. *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Liberty : Jogjakarta. 1992

Munawir Sjadzali. *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press. 1991

Prajudi atmosudirj.//wtem *Administrasi negara* cetakan6. Jakarta: Ghalia Indonesi.1983

R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Peradilan Negeri*. Medan Pradnya Paramita:1992

Rapung Samuddin. *Fiqh Demokrasi. Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat. Pemilu dan Politik*. Jakarta: Gozian Press, 2013

Rolus Efendi Lotulung. *Peradila Tata Usaha Negara Di Indonesia Dibandingkan Dengan Peradilan Administrasi Yang Berlaku Di berbagai Negara*. Jakarta: LPP HAN, Cet 1. 2016

Rusjdi Ali Muhammad. *Politik Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2000

Shobir Thoimah, *Ditsaru Fi Nidhomih Islam*. Beirut : Dar Al- 'Ajl. 2007

Tutik Triwulan Titik, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Kencana Prenadamedia Grup. 20016

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 53 Ayat 1.

W. Riawan Tjandra. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. UAJY. 2005

Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata :Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktin Dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafik. 2016

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A