

# HUKUM ISLAM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM ERA GLOBALISASI

Oleh : M. Muslich Ks.\*

## Pendahuluan

Di usia emas lima puluh tahun kemerdekaan negara hukum Republik Indonesia, dan tuntutan era globalisasi, dunia peradilan dihadapkan kepada berbagai persoalan dan tantangan. Era globalisasi yang ditandai dengan perkembangan teknologi modern, dinamika struktural budaya masyarakat, sikap transparan di berbagai jajaran lembaga pemerintah dan meningkatnya kesadaran hukum memberikan nuansa yang positif demi terwujudnya cita-cita negara hukum.

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara yang hingga kini sudah genap berusia sembilan tahun, mempunyai dampak yang sangat positif untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintah yang baik. Semaraknya kasus-kasus yang diajukan ke Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara akhir-akhir ini sebagai

bukti keberadaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 telah dirasakan manfaatnya bagi warga negara masyarakat, yang telah menjadi korban tindakan sewenang-wenang para penegak hukum yang kurang bertanggung jawab.

Di masa-masa mendatang dengan latar belakang dinamika struktural budaya masyarakat, dan tingkat kesadaran hukum semakin meningkat, Peradilan Tata Usaha Negara akan lebih efektif dan akan menjadi sasaran untuk memperjuangkan hak asasi manusia. Cukup kiranya beralasan, karena Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara berkaitan erat dengan hak asasi menyelesaikan sengketa antara warga negara dengan pemerintah yang bertindak melalui alat-alatnya. Di lain pihak karena terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman pada pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa dasar

---

\*Drs. M. Muslich Ks. adalah dosen tetap Fakultas Syari'ah Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

hukum dibentuknya undang-undang tersebut adalah merupakan aplikasi Deklarasi Hak Asasi Manusia (*The Universal Declaration of Human Rights*) yang telah dicetuskan oleh PBB.

Peningkatan peran Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, seiring dengan dunia era globalisasi dan agar supaya lebih efektif dalam pengembangan pembaharuan hukum nasional, tidak dapat lepas dari pemikiran dasar sistem hukum nasional, yaitu sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum rakyat Indonesia yang mayoritas pemeluk ajaran Islam. Di samping itu juga tidak boleh bertentangan dengan landasan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila, serta harus berorientasi kepada apa yang menjadi amanat GBHN yang berasaskan : keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; asas manfaat; demokrasi Pancasila; adil dan merata; simbang; keserasian dan keselarasan dalam perikehidupan. Serta tidak mengesampingkan asas hukum (menuju kepada adanya kepastian hukum), kemandirian, kejuangan dan asas iptek.

Islam yang ajarannya tertuang dalam kitab suci al Qur'an dan Hadis adalah merupakan segala-galanya bagi umat Islam, banyak dijumpai legitimasi terwujudnya Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Untuk mengantisipasi keselarasan dan keseimbangan dalam pengembangan dan pembaharuan hukum nasional, nilai-nilai Islam yang sudah menjiwa bagi pemeluknya sewajarnya untuk digali nilai-nilai Islami masuk dalam rancangan pembaharuan Hukum Tata Usaha Negara.

## Sekilas Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa kekuasaan hukum di Indonesia dilakukan oleh pengadilan fdalam lingkungan : Peradilan Umum; Peradilan Agama; Peradilan Militer; dan Peradilan Tata Usaha Negara. Keempat peradilan di atas, berfungsi dan berperan sebagai pembangunan, untuk mengatur, penertib, dan pengaman kehidupan masyarakat. Sebagai lembaga penegak keadilan dan pengayom warga bersifat independen, mandiri dan bebas dari intrik-intrik dari pihak manapun.

Peradilan Tata Usaha Negara menyelesaikan suatu perbuatan pemerintah atau administrasi negara melalui pejabat-pejabat atau instansinya yang dipersalahkan oleh warga masyarakat, termasuk perusahaan, koperasi, yayasan, organisasi sosial atau antar sesama instansi pemerintah (Baharuddin Lopa, 1991, hal. 2).. Di samping itu Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara juga meliputi peradilan di bidang kepegawaian/kenegerian yang maksudnya melindungi pegawai negeri dari kemungkinan-kemungkinan perlakuan di luar dasar hukum, tidak didasarkan kepada peraturan kepegawaian dan sebagainya (Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, 1991, hal. 2).

Dalam komunitas kehidupan sehari-hari sering dijumpai atau dirasakan kurang adil, bahkan dirasakan lebih menyiksa dari pada

tindakan pidana yang didasarkan kepada hukum pidana. Tindakan sewenang-wenang pejabat/atasan, pemecatan di luar tindakan hukum sering dijumpai karena mengkritik atasannya yang membawa dampak penderitaan terus menerus yang dirasakan diri sendiri maupun anak dan keluarganya di rumah. Ada beberapa ganjalan dan kendala yang membayang-bayangi peran dan fungsi Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara karena sistem dan kultur masyarakat. Dalam sengketa di PTUN terjadi ketidak seimbangan antar pihak yaitu pihak penguasa yang lebih kuat disatu sisi, dilain pihak warga atau organisasi masyarakat dalam posisi yang lemah. Banyak warga masyarakat berdiam menerima nasib dari pada harus bertaruh memperjuangkan haknya di PTUN melawan atasan/pejabat. Namun dalam sejarah kehidupan umat manusia terjadi hal yang sebaiknya, raja Fir'aun yang otoriter dilawan oleh Nabi Musa a.s, raja Namruz dilawan oleh Ibrahim a.s, menteri, walikota, bupati, rektor diperkarakan di PTUN dan itulah romantika kehidupan.

### 1. Obyek dan Subyek Peradilan Tata Usaha Negara

Pemerintah sebagai salah satu organisasi negara, berkewajiban untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh warganya. Dalam menjalankan roda kehidupan bernegara didelegasikan kepada instansi-instansi negara sesuai dengan kewenangan masing-masing. Di situlah terjadi tindak perbuatan Tata Usaha Negara dan pemerintah berkewajiban melakukan perbuatan Tata Usaha Negara, hal ini

dibedakan kepada tiga macam yakni : *pertama*, mengeluarkan keputusan (*Beschikking*); *kedua*, mengeluarkan peraturan (*Regeling*); *ketiga*, melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*).

Ketiga macam ini yang menjadi objek Peradilan Tata Usaha Negara adalah "Keputusan" Tata Usaha Negara baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis (SF. Marbun, 1988, hal. 3). Dalam hal keputusan Tata Usaha Negara dalam bentuk tertulis, harus disyaratkan bersifat konkrit, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum pertada (SF. Marbun, 1988, hal. 3).

Pasal 1 butir 5 UU PTUN mengatakan yang dimaksud dengan sengketa PTUN ialah sengketa antara orang atau badan hukum privat dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan . Jadi unsur sengketa Tata Usaha Negara ialah :

- a. Obyek sengketa, yaitu "Keputusan" yang dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Subyek atau yang bersengketa ialah warga atau badan privat disatu pihak dan badan/pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak.

### 2. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana diketahui bahwa Peradilan Tata Usaha Negara akan mengadili tindakan pemerintah yang dilakukan alat-alat negara, apabila tindakan tersebut merugikan masyarakat, harus juga didasarkan kepada nilai-nilai kepentingan

umum yang mampu memberikan pengayoman dan perlindungan rakyat. Pemerintah diharapkan selalu melakukan peningkatan kesejahteraan warganya dan salah satu aktivitasnya adalah melakukan pengawasan pada seluruh jajaran pemerintah.

Dengan berlakunya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan sendirinya kontrol sosial, tanggung jawab sosial dan partisipasi sosial akan semakin meningkat untuk menunjang lajunya pembangunan di segala bidang. Untuk mengantisipasi ini, PTUN lah satu-satunya lembaga negara untuk menangkal ketimpangan sosial dan tindak sewenang-wenang pejabat negara.

Penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa :

*Dalam melaksanakan tugasnya itu Pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat khususnya. Oleh karena itu, Pemerintah wajib secara terus-menerus membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat .....*

Prof. DR. Mr. Prayudi Atmosudirdjo merumuskan, bahwa tujuan dari pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk

mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*) dan atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan atau berfungsi secara efisien.

### **Islam dan Peranan Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara**

Esensi ajaran Islam adalah mengatur hubungan yang harmonis antara Sang Pencipta dengan hambaNya dan hubungan sesama umat manusia. Untuk mencapai tujuan kehidupan manusia di dunia dan akhirat nanti, Islam meletakkan asas-asas yang menjadi dasar dan perilaku kehidupan yang tertuang dalam al Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad saw.

Islam mengatur hubungan antara manusia atas dasar cinta kasih dan keadilan, disertai perhatian dan mengikuti peraturan Islam mengenai semua aspek kehidupan manusia. Peraturan Islam mengenai peradilan, bernegara dan kehidupan bermuamalah lainnya serta kewajiban melaksanakan kewajiban, menjadi perbuatan yang mengakibatkan terganggunya orang lain semua itu merupakan bagian penting dari ajaran Islam. Islam sangat mencela perbuatan kesewenang-wenangan, kezaliman, ketidakadilan, diskriminasi sosial dan perbuatan-perbuatan tercela lainnya.

Di dalam Islam, ketetapan hukum bersifat universal, yakni hukum berlaku bagi seluruh umat manusia, tidak pandang perbedaan jenis, kebangsaan ataupun lapisan. Warga, pejabat mempunyai hak

yang sama di bidang pengadilan. Sebuah riwayat dari Bukhori dan Muslim menceritakan bahwa ketika Fatimah binti al Aswad dari bani Mahzum mencuri, Usamah bin Zaid datang menghadap Rasul saw. untuk meminta pertolongan beliau agar Fatimah dapat dibebaskan dari hukuman. Tetapi beliau Rasul saw. sama sekali tidak dapat membenarkan usaha Usamah yang hendak memberikan perlindungan kepada Fatimah, kepada para sahabat yang ketika itu sedang berkumpul disekitarnya, Rasul saw. bersabda : *Umat terdahulu sebelum kalian binasa justru karena jika mereka melihat ada orang bangsawan mencuri dibiarkan, tetapi jika yang mencuri itu orang lemah dihukum. Demi Allah, bilamana anakku sendiri, Fatimah mencuri, pasti akan kupotong tangannya sendiri* (Fuad Andul Baqi, 1982, hal. 628).

Islam sebagai agama pamungkas dan mata rantai ajaran-ajaran para rasul terdahulu, selalu tampil dalam komunitas yang sangat prima. Islam mampu mengantisipasi dinamika struktural budaya bangsa. Hukum Islam dibuat untuk kemaslahatan hamba, maka kemaslahatan itu kembali kepada hamba menurut ukuran syara' dan kemaslahatan itu semuanya kembali kepada si mukallaf baik di dunia maupun di akhirat.

التكاليف كلها راجعة الى مصلحة  
العباد في دنياهم واخرهم

Segala pembebanan-pembebanan yang

*dipikul masyarakat kembali kepada kemaslahatan hamba (umat) baik di dunia maupun di akhirat* (Hasbi Ash Shiddieqy, 1975, hal. 345).

Untuk mencapai tujuan ini, Islam memerintahkan berbuat adil dan mencela perbuatan zalim. Firman Allah :

ان الله يامر بالعدل والاحسان  
وايتاي ذى القربى وينهى عن -  
الفحشاء والمنكر والبغى .....  
( النحل : ٩٠ )

Artinya :

*Sesungguhnya Allah memerintahkan (kalian) supaya berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi pertolongan kepada kaum kerabat dekat. Allah melarang perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan* (QS. An Nahl (16) : 90).

Ini semua menjadi prinsip dalam melaksanakan sistem pemerintahan yang baik dan terwujudnya keadilan, pengayoman bagi masyarakat lemah. Hak asasi manusia, persamaan dalam mencari keadilan adalah nilai-nilai yang tidak boleh diabaikan dalam sistem pembinaan dan pembangunan Tata Usaha Negara yang lebih profesional di masa-masa mendatang. Kiranya menjadi sebuah renungan apa yang pernah diinstruksikan oleh khalifah Umat ibn Khattab ra. kepada para penguasa daerah ialah :

*Perlakukanlah semua orang secara sama, baik yang datang menghadapmu, yang sedang menunggu peradilanmu, maupun yang sudah biasa bergaul*

denganmu, agar orang yang terhormat di sampingmu tidak menjadi serakah, dan orang yang lemah tidak berputus asa mengharap keadilanmu.

Pandanglah semua orang sama bagimu. Jangan peduli terhadap siapa kebenaran harus dilaksanakan, agar engkau tidak disesali orang dihadapan Allah. Awas, jangan sekali-kali engkau pilih kasih dalam melaksanakan kekuasaan yang dipercayakan kepada Allah kepadamu (DR. Ahmad Syalabi, 19982, hal. 367).

Begitulah Islam menetapkan prinsip persamaan dalam penegakan keadilan, dan prinsip itu Islam senantiasa memerintahkan untuk dipatuhi sampai kapanpun.

Fungsi dan peranan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diuraikan dimuka, secara legitimasi didukung oleh konsep Islam, baik yang tertuang dalam al Qur'an dan Hadis. Allah berfirman :

ولتكن منكم امة يدعون الى الخير -  
ويامرون بالمعروف وينهون عن المنكر  
واولئك هم المفلحون .  
(ال عمران : ١٠٤)

Artinya :

Seharusnya ada dari kamu golongan (orang-orang) yang mengajak kepada kebaikan, menganjurkan kebaikan dan mencegah yang mungkar. Dan mereka adalah orang-orang yang beruntung (QS. Ali Imron (3) : 104).

كنتم خيرة امة اخرجت للناس تامرون  
بالمعروف وتنهون عن المنكر .

(ال عمران : ١١٠)

Artinya :

Kamulah sebaik-baik umat yang dilahirkan di tengah-tengah manusia, karena menganjurkan kebaikan dan mencegah mungkar dan percaya kepada Allah (QS. Ali Imron (3) : 110).

Menceah kezaliman melalui sarana Peradilan Tata Usaha Negara, juga didukung oleh Hadis yang antara lain disabdakan Rasul saw. :

من رأى منكم منكرا فليغيره بيده  
فان لم يستطع فليسانه فان لم  
يستطع فليقلبه وذلك اضعف الايمان  
(رواه مسلم)

Artinya :

Abu Said al Khudri ra. berkata : Saya telah mendengar Rasulullah saw. bersabda : Siapa di antara kamu melihat mungkar haruslah merubah dengan tangannya, apabila tidak mampu maka dapat dengan mulu (lisannya), apabila tidak mampu maka dengan hatinya, dan hal ini selemah-lemahnya iman. (H.R. Muslim).

Keuniversalan ajaran Islam sebagai salah satu ajaran yang sekaligus sebagai sumber inspirasi pembinaan dan

pembaharuan hukum di Indonesia, harus diletakkan kepada posisi realita yang ada, dimana sebagian besar masyarakat Indonesia adalah pemeluk agama Islam. Peranan dan fungsi PTUN yang harus berhadapan dengan era modernisasi dan globalisasi, perlu dijiwai oleh landasan yang kokoh. Dan salah satunya adalah Islam. Mengapa demikian? Saya kira tepat apa yang menjadi komentar Benard Show sebagai berikut :

*Islam adalah agama yang berhak memperoleh penghormatan dan pujian. Sebab ia merupakan agama yang paling tangguh menghadapi tantangan semua peradaban. Ia adalah agama yang abadi sepanjang zaman* (Ahmad Syalabi, 1982, 366).

Dan memperhatikan aspek hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat untuk dijadikan pengambilan keputusan dan merancang sebuah perundangan-undangan, perlu dipertimbangkan. Jika hal ini tidak diperhatikan, hukum di mata masyarakat kurang dihayati dan kesadaran hukum menjadi lemah.

Sebagai penutup mudah-mudahan dengan tulisan yang sederhana ini akan bermanfaat dalam pembinaan dan penyempurnaan hukum nasional, sehingga peranan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara di masa-masa mendatang lebih baik dan memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat.

## Daftar Bacaan

- Ahmad Syalabi, *Islam dalam Timbangan*, PT. Al Ma'arif, Bandung, Cet. I, 1982.
- Baharuddin Lopa, dan Andi Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet. I, 1991.
- T. M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Filsafat Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, Cet. I, 1975.
- PBB, *Keputusan Hak Asasi Manusia*, Ikadin Pusat, Jakarta.
- GBHN Tahun 1991.
- SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberti, Yogyakarta, Cet. I, 1988
- Muhammad Fuad Abdul Baqi, *al Lu'lu' wal Marjan* (terjemahan H. Salim Bachreisy), PT. Bina Ilmu, Surabaya, Cet. II, 1982.
- Majalah Hukum Peradilan, *Hukum dan Keadilan*, Jakarta.
- Muhammad Nasir, *Capita Selecta*, Bulan Bintang, Jakarta, 1973.