

**STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN ADMINISTRASI  
NEGARA ANTARA *WILĀYAH AL-MAẒĀLIM* DALAM SISTEM  
PEMERINTAHAN ISLAM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA  
(PTUN) DI INDONESIA**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT  
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU  
DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH:  
MUHAMAD FATIH NASRULLAH  
NIM: 13360005**

**PEMBIMBING:**  
1. **VITA FITRIA, S.Ag., M.Ag.**  
**NIP: 19710802 200604 2 001**  
  
2. **UDIYO BASUKI, S.H., M.Hum.**  
**NIP: 19730825 199903 1 004**

**PERBANDINGAN MAZHAB  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2017**

## ABSTRAK

Ketika dilaksanakannya sistem pemerintahan Islam, kekuasaan kehakiman perlahan dilembagakan dan diklasifikasikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Lembaga peradilan yang berfungsi menyelesaikan sengketa antara rakyat dan penguasa dikenal dengan istilah *Wilāyah al-Mazālīm*. Pada masa setelahnya, Negara Indonesia turut mewujudkan adanya peradilan administrasi yang dikenal dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam mewujudkan fungsi kontrol yuridisnya, *Wilāyah al-Mazālīm* dan PTUN memiliki batasan kompetensi dan kedudukan yang berbeda dalam sistem hukum negaranya masing-masing.

Penelitian ini mencari bagaimana kedudukan dan kompetensi lembaga peradilan administrasi negara, baik yang dimiliki oleh *Wilāyah al-Mazālīm* maupun PTUN di Indonesia; serta persamaan dan perbedaan kedudukan dan kompetensi di antara kedua lembaga peradilan. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode analisis data deduktif-komparatif, berupa penelitian pustaka dengan rujukan primer buku *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyah al-Dīniyyah* serta peraturan perundang-undangan seputar PTUN di Indonesia, yakni UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Diperoleh hasil bahwa kedudukan *Wilāyah al-Mazālīm* dapat dipimpin langsung oleh khalifah, diwakilkan atau kombinasi dari keduanya. Objek sengketanya ialah kesewenang-wenangan (*al-Zulmu*) dalam arti luas, yakni penyimpangan dari pejabat, atau orang-orang yang memiliki kekuatan atau pengaruh, baik berupa tindakan maupun kebijakan, mencakup perkara administrasi negara, beberapa perkara pidana, perkara kemaslahatan umum, perkara hak uji materiil hingga perkara pemberhentian kepala negara. Kedudukan PTUN berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, baik secara organisasi, administrasi dan finansial. Objek sengketa dari PTUN terbatas kepada Keputusan TUN sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 butir 9 UU No. 51 Tahun 2009 dan telah diperluas dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014. Persamaannya, keduanya merupakan lembaga peradilan dalam sistem hukum negaranya masing-masing yang berwenang menyelesaikan sengketa antara penguasa dan rakyatnya. Perbedaannya, *Wilāyah al-Mazālīm* secara struktural berpotensi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding badan peradilan lainnya, sedangkan kedudukan PTUN berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. *Wilāyah al-Mazālīm* memiliki kompetensi absolut yang sangat luas, mencakup keseluruhan perkara administrasi negara, sedangkan kompetensi absolut PTUN setelah diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014 masih menyisakan “ruang hampa” dalam perkara administrasi negara yang belum bisa disentuh oleh lembaga peradilan manapun. Ketidaktepatan kedudukan dan pembatasan kompetensi PTUN di Indonesia mengakibatkan fungsi penegakan keadilan melalui sistem PTUN menjadi sulit diwujudkan.

Kata Kunci: Mazhalim, Peradilan, Pemerintahan Islam, Kedudukan, Kompetensi, Administrasi Negara, Tata Usaha Negara.



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta 55281  
Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614, Email. [syariah@uin-suka.ac.id](mailto:syariah@uin-suka.ac.id)

**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Skripsi Saudara Muhamad Fatih Nasrullah

Lamp : -

Kepada:

**Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**UIN Sunan Kalijaga**

Di Yogyakarta

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb*

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Muhamad Fatih Nasrullah

NIM : 13360005

Judul : **STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN**

**ADMINISTRASI NEGARA ANTARA *WILAYAH AL-***

***MAZALIM* DALAM SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM**

**DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) DI**

**INDONESIA**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Prodi Perbandingan Mazhab Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami berharap agar skripsi saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 3 Rabi' al-Awwal 1439 H  
21 November 2017 M

Pembimbing I

Vita Fitria, S.Ag., M.Ag.

NIP: 19710802 200604 2 001



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta 55281

Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614, Email. [syariah@uin-suka.ac.id](mailto:syariah@uin-suka.ac.id)

**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Skripsi Saudara Muhamad Fatih Nasrullah

Lamp : -

Kepada:

**Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum**

**UIN Sunan Kalijaga**

Di Yogyakarta

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb*

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Muhamad Fatih Nasrullah

NIM : 13360005

Judul : **STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN**

**ADMINISTRASI NEGARA ANTARA WILAYAH AL-**

**MAZALIM DALAM SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM**

**DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) DI**

**INDONESIA**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syariah dan Hukum Prodi Perbandingan Mazhab Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami berharap agar skripsi saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 3 Rabi' al-Awwal 1439 H  
21 November 2017 M

Pembimbing II

Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.

NIP. 19730825 199903 1 004

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Muhamad Fatih Nasrullah

NIM : 13360005

Semester : IX

Jurusan : Perbandingan Mazhab

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul "**STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA ANTARA *WILAYAH AL-MAZALIM* DALAM SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) DI INDONESIA**" adalah asli dan bukan plagiasi atau duplikasi dari karya ilmiah orang lain dan sepanjang sepengetahuan saya karya ilmiah ini belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi manapun kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 27 Safar 1439 H  
16 November 2017 M



Penyusun

Muhamad Fatih Nasrullah

NIM: 13360005



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-565/Un.02/DS/PP.00.9/12/2017

Tugas Akhir dengan judul : STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA  
ANTARA WILAYAH AL-MAZALIM DALAM SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM  
DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) DI INDONESIA

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMAD FATIH NASRULLAH  
Nomor Induk Mahasiswa : 13360005  
Telah diujikan pada : Jumat, 08 Desember 2017  
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Vita Fitria, S.Ag., M.Ag.  
NIP. 19710802 200604 2 001

Penguji I

Dr. H. Fuad, M.A.  
NIP. 19540201 198603 1 003

Penguji II

Dr. Ali Sodikin, M.Ag.  
NIP. 19700912 199803 1 003

Yogyakarta, 08 Desember 2017



Najib, S.Ag., M.Ag.  
NIP. 19710430 199503 1 001

## MOTTO

قُلْ يَا عِبَادِيَ الَّذِينَ أَسْرَفُوا عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ لَا تَقْنَطُوا مِن رَّحْمَةِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يَغْفِرُ الذُّنُوبَ جَمِيعًا إِنَّهُ هُوَ الْغَفُورُ الرَّحِيمُ (الزمر: 53)

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي ارْتَضَىٰ لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُم مِّن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي شَيْئًا وَمَن كَفَرَ بَعْدَ ذَلِكَ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ (النور : 55)

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini penyusun persembahkan kepada:

Almamater UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Fakultas Syari'ah dan Hukum.

Program Studi Perbandingan Mazhab.

Umi, Abi, dan Adik-adik tercinta serta seluruh keluarga.

Untuk semua yang telah banyak berjasa.



## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158/1987 dan 0543b/U/1987, tanggal 22 Januari 1988.

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Bā'	b	be
ت	Tā'	t	te
ث	Sā'	ṣ	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	j	je
ح	Ḥā'	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Khā'	kh	ka dan ha
د	Dāl	d	de
ذ	Ẓāl	ẓ	zet (dengan titik di atas)
ر	Rā'	r	er
ز	Zai	z	zet
س	Sin	s	es

ش	Syin	sy	es dan ye
ص	Ṣāḍ	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍāḍ	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭā'	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓā'	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'Ain	'	koma terbalik di atas
غ	Gain	g	ge
ف	Fā'	f	ef
ق	Qāf	q	qi
ك	Kāf	k	ka
ل	Lām	l	el
م	Mīm	m	em
ن	Nūn	n	en
و	Wāwu	w	w
ه	Hā'	h	ha
ء	Hamzah	.	apostrof
ي	Yā'	y	ye

**B. Konsonan rangkap karena Syaddah ditulis rangkap**

عَدَّة	ditulis	'iddah
مُتَعَدِّينَ	ditulis	muta' aqqidīn

### C. Ta' marbūṭah

1. Bila dimatikan ditulis "h"

جزية	ditulis	jizyah
------	---------	--------

(ketentuan ini tidak diberlakukan terhadap kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat, dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya). Bila diikuti dengan sandang "al" serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan "h".

كرامة الأولياء	ditulis	karāmah al-auliyyā'
----------------	---------	---------------------

2. Bila ta' marbūṭah hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah, dan dammah ditulis "h"

زكاة الفطر	ditulis	zakāh al-fiṭri
------------	---------	----------------

### D. Vokal Pendek

َ	Fathah	ditulis	a
ِ	Kasrah	ditulis	i
ُ	Dammah	ditulis	u

### E. Vokal Panjang

fathah + alif → contoh: جاهلية	ditulis	ā → jāhiliyyah
fathah + alif → contoh: يسعى	ditulis	ā → yas'ā
kasrah + ya' mati → contoh: كريم	ditulis	ī → karīm
dammah + wāwu mati → فروض	ditulis	ū → furūd

## F. Vokal Rangkap

fathāh + ya' mati → contoh: بَيْنَكُمْ	ditulis	ai → bainakum
fathāh + wāwu mati → contoh: قَوْل	ditulis	au → qaulun

## G. Huruf Sandang “ال”

Kata sandang “ال” ditransliterasikan dengan “al” diikuti dengan tanda penghubung “-“, baik ketika bertemu dengan qamariyyah maupun syamsiyyah; contoh:

القلم	ditulis	al-qalamu
الشمس	ditulis	al-syamsu

## H. Huruf Kapital

Meskipun tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, tetapi dalam transliterasi huruf kapital digunakan untuk awal kalimat, nama diri, dan sebagainya seperti ketentuan EYD. Awal kata sandang pada nama diri tidak ditulis dengan huruf kapital; contoh:

وما مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُول	ditulis	wa mā Muḥammadun illā rasūl
-----------------------------	---------	-----------------------------

## KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، و أشهد أن محمدا عبده ورسوله. اللهم صل

وسلم على محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

Puji syukur kepada Allah swt. atas segala nikmat dan karunia-Nya. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad saw., teladan terbaik bagi seluruh mahluk.

Atas karunia dan rahmat Allah swt., doa dan bantuan dari banyak pihak, akhirnya penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “**STUDI KOMPARATIF LEMBAGA PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA ANTARA *WILAYAH AL-MAZALIM* DALAM SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) DI INDONESIA**”.

Penyusun telah berusaha maksimal dalam menyelesaikan skripsi ini, akan tetapi tentunya skripsi ini masih jauh dari kata baik, dikarenakan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penyusun miliki. Penyusun berharap agar kedepannya terdapat kritik dan masukan yang membangun untuk skripsi ini.

Selama proses penyusunan, penyusun telah banyak menerima bantuan banyak pihak. Pada kesempatan ini penyusun menyampaikan terima kasih kepada:

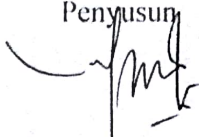
1. Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Bapak Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, Ph.D.

2. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Bapak Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag.
3. Kepala Program Studi Perbandingan Mazhab Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Bapak H. Wawan Gunawan Abdul Wahid, S.Ag., M.Ag.
4. Sekretaris Program Studi Perbandingan Mazhab Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Gusnam Haris S.Ag., M.Ag.
5. Dosen Penasehat Akademik Bapak Nurdhin Baroroh, S.H.I., M.SI. yang telah membimbing sejak awal proses perkuliahan.
6. Dosen Pembimbing skripsi, Ibu Vita Fitria, S.Ag., M.Ag. dan Bapak Udiyo Basuki, S.H., M.Hum. yang telah meluangkan waktu membimbing dan memberi masukan kepada penyusun.
7. Staf Tata Usaha Jurusan Perbandingan Mazhab yang telah banyak membantu dalam proses administrasi.
8. Segenap dosen Jurusan Perbandingan Mazhab dan dosen-dosen lainnya yang telah berjasa menyampaikan ilmu kepada penyusun.
9. Kedua Orangtua tercinta, Abi M. Adhi Maretnas Harapan dan Umi Noor Hendrawati yang telah memberikan segala yang terbaik untuk anaknya.
10. Kepada seluruh adik-adik, Afif, Hanif, Faizah dan Latifah, serta segenap keluarga besar yang telah membantu dan menyemangati.
11. Kepada segenap guru dan teman ngaji, serta seluruh pihak yang telah membantu penyusunan skripsi ini.

Semoga karya tulis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi seluruh pihak,  
baik penyusun sendiri ataupun para pembaca pada umumnya. Hanya kepada Allah  
SwT. penyusun memohon ampunan dan petunjuk.

Yogyakarta, 25 Muharram 1439 H  
15 Oktober 2017 M

Penyusun

  
Muhamad Batih Nasrullah

NIM: 19360005



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pokok Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	7
D. Telaah Pustaka .....	8
E. Kerangka Teoretik .....	10
F. Metode Penelitian .....	16
G. Sistematika Pembahasan .....	19
<b>BAB II TINJAUAN UMUM <i>WILĀYAH AL-MAẒĀLIM</i> DALAM</b>	
<b>SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM .....</b>	<b>21</b>
A. Pengertian <i>Wilāyah al-Maẓālim</i> .....	21

B. Dasar Hukum Pembentukan <i>Wilāyah al-Mazālīm</i> .....	25
C. Sejarah Pembentukan dan Perkembangan <i>Wilāyah al-Mazālīm</i> .....	30
D. Kedudukan <i>Wilāyah al-Mazālīm</i> .....	40
E. Kompetensi <i>Wilāyah al-Mazālīm</i> .....	43
 <b>BAB III TINJAUAN UMUM PERADILAN TATA USAHA</b>	
<b>NEGARA (PTUN) DI INDONESIA .....</b>	<b>56</b>
A. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara .....	56
B. Dasar Hukum Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	61
C. Sejarah Pembentukan dan Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	65
1. Masa Kolonial Hindia Belanda .....	65
2. Masa Pendudukan Jepang .....	67
3. Masa Setelah Kemerdekaan .....	67
D. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	76
E. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....	80
 <b>BAB IV ANALISIS PERBANDINGAN LEMBAGA PERADILAN</b>	
<b>ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>91</b>
A. Analisis Perbandingan Kedudukan .....	91
B. Analisis Perbandingan Kompetensi .....	96
C. Persamaan dan Perbedaan .....	108

<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>112</b>
A. Kesimpulan .....	112
B. Saran .....	115
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>117</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>I</b>
DAFTAR TERJEMAH TEKS ARAB .....	I
BIOGRAFI TOKOH .....	V
KITAB <i>AL-AḤKĀMAL-SULṬĀNIYYAH WA AL-WILĀYAH</i> <i>AL-DĪNIYYAH</i> .....	VIII
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....	XXVII
CURRICULUM VITAE .....	XXXIX

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Di antara konsekuensi dari terbentuknya suatu kelompok masyarakat ialah diperlukannya hukum yang mengatur mereka dan hakim yang akan menegakkannya. Pada awal perkembangan hidup manusia, pihak yang paling kuatlah yang memerintah dan menegakkan hukum atas rakyat lainnya. Tidak jarang perselisihan diselesaikan melalui adu kekuatan dan senjata. Tata kelola hukum dan pemerintahan semakin teratur seiring berkembangnya peradaban manusia. Menjelang datangnya Islam misalnya, dalam berperkara dikenal bentuk penyelesaian damai dengan mengangkat *Hakam* (juru damai-juru pisah).<sup>1</sup>

Ketika dilaksanakannya sistem pemerintahan Islam di Madinah, Muhammad ibn Abdullah tampil sebagai *Qādi* yang menggantikan posisi *Hakam*. Kekuasaan kehakiman kemudian dilembagakan dan diklasifikasikan sesuai dengan tugas dan fungsinya seiring kasus posisi yang semakin beragam termasuk hubungan antara rakyat dan penguasa. Lembaga peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa perkara tersebut dikenal dengan istilah *Wilāyah al-Mazālim*.<sup>2</sup> Ia berfungsi untuk membela hak-hak rakyat yang dizalimi oleh pejabat atau keluarganya, mulai dari pejabat tertinggi hingga pejabat terendah, baik di tingkat pusat maupun daerah.

---

<sup>1</sup> Oyo Sunaryo Mukhlis, *Perkembangan Peradilan Islam: Dari Kahin Di Jazirah Arab ke Peradilan Agama di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), hlm. xvi.

<sup>2</sup> Dalam beberapa referensi disebut dengan istilah lain, terdapat perbedaan arti namun menunjuk kepada maksud yang sama. Di antaranya ialah, *Qadā al-Mazālim* dan *Maḥkamah al-Mazālim*. Penjelasan seputar perbedaan arti dari istilah tersebut dijelaskan dalam bab berikutnya.

Penyelesaian kasus-kasus yang menjadi objek *Wilāyah al-Mazālīm* telah dimulai sejak zaman Rasulullah saw., namun belum dibentuk lembaga khusus yang menanganinya. Kasus yang terkenal adalah persengketaan antara Zubair bin Awwam (salah seorang keluarga Nabi Muhammad saw.) dengan seorang lelaki dari kalangan Ansar. Lembaga ini juga belum didirikan pada masa kekhalifahan para *al-Khulafā al-Rāsyidūn*, walaupun beberapa kasus *al-Mazālīm* disebutkan telah muncul pada masa ini. Hal ini dikarenakan manusia masih memiliki moral yang tinggi, sehingga kezhaliman pejabat/keluarganya terhadap rakyat jarang ditemukan. Khalifah pertama yang menyediakan waktu secara khusus menangani kasus-kasus *al-Mazālīm* adalah Abdul Malik bin Marwan.<sup>3</sup>

Kedudukan pengadilan ini makin kuat di era pemerintahan Umar bin Abdul Aziz. Semasa kekuasaan Umawiyah, peradilan *al-Mazālīm* ini biasanya diketuai oleh khalifah sendiri.<sup>4</sup> Selanjutnya ada beberapa khalifah yang juga menjalankan peran dalam menangani kasus-kasus *al-Mazālīm*, diantaranya ialah al-Mahdi, al-Hadi, Harun al-Rasyid, al-Ma'mun, dan khalifah terakhir Bani Abbasiyah yang melakukannya adalah al-Muhtadi.<sup>5</sup>

Setelah itu eksistensi dari peradilan *al-Mazālīm* tidak terlalu jelas disebutkan dalam buku-buku sejarah peradilan Islam. Beberapa pernyataan yang dapat

---

<sup>3</sup> Tgk. H. Helmi, "Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dalam Islam (Studi Komparatif antara Lembaga al-Mazhalim dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia)," *Jurnal Al-Mizan*, Vol. I(I) (2013), hlm. 71.

<sup>4</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990), hlm. 39.

<sup>5</sup> Abū al-Ḥasan 'Alī ibn Muḥammad ibn Ḥabīb al-Baṣri al-Bagḍadi al-Māwardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyah al-dīniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm. 78.

membantu ialah menurut Tgk. Helmi Peradilan *al-Mazālim* masih tetap eksis hingga runtuhnya dinasti Islam terakhir, yaitu dinasti Usmaniyyah di Turki pada tahun 1924. Sejak saat itu, masing-masing negara memiliki kebijakan tersendiri terhadap persoalan sejenis.<sup>6</sup> Menurut Zafir al-Qasimi, di beberapa negeri muslim dijumpai kemiripan antara *Wilāyah al-Mazālim* dengan apa yang disebut sebagai peradilan administrasi saat ini, sebagaimana di Mesir disebut dengan *Majlīs al-Daulah*, di Lebanon dengan *Majlīs al-Syūrā*, dan di Yordania dengan *Mahkamah al-‘Adl al-‘Ulyā*.<sup>7</sup>

Di benua Eropa muncul gagasan-gagasan dalam rangka membatasi kesewenang-wenangan para penguasanya. Ada dua konsep besar yang berkembang hingga saat ini, yaitu konsep *rechtsstaat* di Eropa kontinental dan konsep *rule of law* di negara-negara Anglo Saxon. Terkait adanya lembaga peradilan administrasi yang berdiri secara terpisah dan mandiri maka hanya konsep *rechtsstaat* yang mewujudkannya. Namun secara formal, istilah negara hukum, *rechtsstaat* ataupun *rule of law* pada dasarnya mempunyai arah yang sama yaitu mencegah kekuasaan absolut demi perlindungan hak asasi.<sup>8</sup>

Negara Indonesia sebagai negara yang banyak terpengaruh konsep *rechtsstaat*-akibat penjajahan Belanda, turut mewujudkan adanya peradilan administrasi yang

---

<sup>6</sup> Tgk. H. Helmy, “Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dalam Islam (Studi Komparatif antara Lembaga al-Mazhalim dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia),” *Jurnal Al-Mizan*, Vol. I(I) (2013), hlm. 72.

<sup>7</sup> Zāfir al-Qāsimi, *Nizām al-Hukmi fī al-Syarī’ati wa al-Tārīkhi al-Islāmi*, (Beirut: Dār al-Nafātisy, 1987), hlm. 555.

<sup>8</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis dan Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 33.

terpisah dan berdiri sendiri. Lembaga tersebut dikenal dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ia berfungsi memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan TUN yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara.

Seiring perkembangannya, PTUN mengalami beberapa kendala dalam menjalankan fungsinya. Di tahun 2016, PTUN tingkat pertama se-Indonesia menjadi lingkungan peradilan yang paling sedikit menerima perkara dengan total perkara yang masuk sebanyak 2.022 perkara dari total 3.838.152 perkara, atau setara dengan 0,05% perkara masuk tingkat pertama nasional.<sup>9</sup> Menurut Yos Johan Utama, terjadi kegagalan sistemik, substansial dan prosedural pada sub-sub sistem dalam PTUN di Indonesia<sup>10</sup> mulai dari penerimaan perkara<sup>11</sup>, penanganan perkara<sup>12</sup> hingga putusan dan pelaksanaan putusan.<sup>13</sup> Sistem PTUN juga menerima hambatan dari

---

<sup>9</sup> Pokja Laporan Tahunan MARI, *Laporan Tahunan 2016 Mahkamah Agung Republik Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2017), hlm 86.

<sup>10</sup> Yos Johan Utama, "Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10 No. 1 (2007), hlm. 40-41.

<sup>11</sup> Berupa ketidakjelasan makna beberapa istilah untuk menentukan perkara yang masuk kompetensi PTUN, tenggang waktu pengajuan gugatan yang tidak akomodatif, ketidakefektifan mekanisme penundaan KTUN yang disengketakan dan kegagalan mengupayakan sistem yang berorientasi kepada penekanan waktu dan biaya berperkara.

<sup>12</sup> Berupa tidak adanya instrumen sistem peradilan singkat, ketiadaan mekanisme perdamaian, ketidakadilan dalam pengenaan sanksi, pembatasan nilai ganti rugi dan kompensasi, ketidakjelasan isi putusan, ketidakjelasan pengertian beberapa istilah hukum dalam mekanisme pengelolaan perkara dan tugas juru sita

<sup>13</sup> Berupa tidak adanya instrumen pemaksa serta ketiadaan sistem penyelesaian pelaksanaan putusan PTUN apabila terjadi perubahan kondisi hukum setelah putusan dijatuhkan.

faktor-faktor eksternal.<sup>14</sup> Menurut Priyatmanto Abdoellah, ruang lingkup kompetensi absolut PTUN saat ini sangat terbatas. Pembatasan tersebut antara lain mencakup: ruang lingkup objek sengketa TUN terbatas pada keputusan tertulis dan objek sengketa intern, ruang lingkup subjek sengketa TUN terbatas pada subjek sengketa ekstern serta kriteria tergugat yang tidak mencakup semua badan/pejabat publik dan selain badan/pejabat publik yang melaksanakan urusan pemerintahan, dan prosedur beracara dan hak-hak pencari keadilan seperti pembatasan tenggang waktu gugatan, ganti rugi, kompensasi dan rehabilitasi.<sup>15</sup>

Adanya berbagai problem kepada akses ke keadilan tercermin dari rendahnya perkara yang masuk. Fenomena tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor, misalkan pemahaman masyarakat yang masih rendah terhadap hukum dan/atau faktor kurangpercayaan masyarakat terhadap kredibilitas pengadilan. Namun faktor-faktor tersebut bersifat abstrak sehingga perlu penelitian lanjutan. Faktor riil yang dihadapi PTUN saat ini adalah ketidaktepatan kedudukan dan pembatasan kompetensi oleh peraturan perundang-undangan. Kedua faktor tersebut dapat menimbulkan kegagalan fungsi sistem PTUN dalam menjalankan perannya sebagai akses ke keadilan. PTUN seharusnya dapat menciptakan produk putusan yang adil dan memenuhi harapan pencari keadilan, sebagaimana tujuannya yang terungkap dalam Penjelasan UU No. 5 Tahun 1986: “Dengan demikian, Peradilan Tata Usaha

---

<sup>14</sup> Berupa inkonsistensi sistem PTUN dengan sistem peradilan lainnya terutama dengan peradilan umum, beberapa prinsip/asas Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung, sistem PTUN yang rentan terhadap perubahan struktur ketatanegaraan, dan sikap, pemahaman, persepsi hukum dari pejabat TUN yang tidak/kurang menghormati keberadaan PTUN sebagai akses ke keadilan.

<sup>15</sup> Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN: Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 281.

Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.”<sup>16</sup>

Upaya perbaikan terus dilakukan, setidaknya terlihat dari UU tentang PTUN yang telah diubah hingga tiga kali perubahan serta diundangkannya UU tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan hukum materiil dari sistem PTUN. Dalam upaya perbaikannya, penyusun merasa tertarik untuk melakukan perbandingan dengan lembaga peradilan administrasi negara lainnya, yaitu *Wilāyah al-Mazālīm* di dalam sistem pemerintahan Islam.

*Wilāyah al-Mazālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara memiliki fungsi yang sama, yakni sebagai alat kontrol hukum terhadap aparatur penyelenggara pemerintahan. Namun dalam mewujudkan fungsi kontrol yuridis tersebut, *Wilāyah al-Mazālīm* dan PTUN di Indonesia memiliki kompetensi dan kedudukan yang berbeda dalam sistem tata hukum negaranya yang mempengaruhi kinerja kedua lembaga dalam menjalankan fungsinya. Penyusun bermaksud untuk meneliti lebih jauh lagi seputar persamaan dan perbedaan kedudukan dan kompetensi yang dimiliki oleh kedua lembaga peradilan tersebut.

## **B. Pokok Masalah**

Rumusan masalah yang menjadi fokus kajian penelitian ini ialah:

---

<sup>16</sup> Penjelasan UU No. 5 Tahun 1986 bagian I alinea ke-11.

1. Bagaimana kedudukan dan kompetensi lembaga peradilan administrasi negara, baik yang dimiliki oleh *Wilāyah al-Mazālīm* maupun Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia;
2. Bagaimana persamaan dan perbedaan kedudukan dan kompetensi lembaga peradilan administrasi negara antara *Wilāyah al-Mazālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan**

Adapun tujuan dalam penulisan skripsi ini ialah sebagai berikut:

- a. Untuk menjelaskan kedudukan dan kompetensi lembaga peradilan administrasi negara, baik yang dimiliki oleh *Wilāyah al-Mazālīm* maupun Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia;
- b. Untuk menjelaskan persamaan dan perbedaan kedudukan dan kompetensi lembaga peradilan tata usaha negara antara *Wilāyah al-Mazālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia.

#### **2. Kegunaan**

- a. Kegunaan teoretis
  - 1) Memberi kontribusi ilmu dan informasi terhadap khazanah ilmu pengetahuan di bidang Peradilan Administrasi Negara;
  - 2) Memberi sumbangan pemikiran bagi Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, yakni melakukan perbandingan dengan Lembaga Peradilan Administrasi Negara lainnya.

b. Kegunaan praktis

- 1) Menjadi salah satu referensi bagi kajian ilmu pengetahuan, terutama kajian Ilmu Hukum di bidang Peradilan Administrasi Negara;
- 2) Menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya agar dapat melengkapi dan mengkaji hal-hal yang belum termuat dalam penelitian ini.

#### D. Telaah Pustaka

Hingga disusunnya penelitian ini terdapat satu penelitian yang melakukan studi perbandingan antara *Wilāyah al-Mazālīm* dan PTUN di Indonesia, yaitu artikel Tgk. H. Helmy dengan judul “Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dalam Islam (Studi Komparatif antara Lembaga Al-Mazhalim dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia)”.<sup>17</sup> Penelitian bersifat deskriptif-komparatif, dengan melakukan perbandingan secara umum antara Lembaga *al-Mazālīm* dan PTUN di Indonesia. Secara praktis sistem PTUN tidak dapat berfungsi sebagaimana Lembaga *al-Mazālīm*. Hal ini dikarenakan terdapat peraturan perundang-undangan yang memberikan pembatasan gerak dari PTUN sehingga kompetensinya tidak seluas Lembaga *al-Mazālīm*.

Penelitian lain ialah artikel Lomba Sultan dengan judul “Kekuasaan Kehakiman dalam Islam dan Aplikasinya di Indonesia”.<sup>18</sup> Artikel tersebut mengkaji eksistensi kekuasaan kehakiman dalam Islam dan aspek-aspek yang dapat

---

<sup>17</sup> Tgk. H. Helmy, “Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dalam Islam”.

<sup>18</sup> Lomba Sultan, “Kekuasaan Kehakiman dalam Islam dan Aplikasinya di Indonesia,” *Jurnal Al-Umm*, Vol. 13 (2013).

diaplikasikan dalam penegakan hukum di Indonesia. Disebutkan bahwasannya pada masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz, kekuasaan kehakiman terutama *Wilāyah al-Hisbah* dan *Wilāyah al-Mazālīm* dapat ditegakkan dengan baik dan selaras dengan rasa keadilan masyarakat. Kedua lembaga tersebut dapat diterapkan dalam sistem hukum Indonesia melengkapi empat lembaga peradilan yang ada guna mengatasi carut marut penegakan hukum dan keadilan dapat terpenuhi sesuai harapan masyarakat.

Terdapat pula penelitian yang membahas PTUN di Indonesia secara khusus. Artikel Yos Johan Utama dengan judul “Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara”.<sup>19</sup> Dijelaskan bahwa sub-sub sistem dalam PTUN tidak memenuhi beberapa karakteristik utama yang mengakibatkan sistem PTUN kurang mampu untuk menjalankan perannya sebagai akses ke keadilan. PTUN mengalami malfungsi pada subsistem penerimaan perkara, pengelolaan perkara, putusan, pelaksanaan putusan, dan diperparah dengan adanya faktor-faktor eksternal yang kurang mendukung fungsi PTUN sebagai akses ke keadilan.

Skripsi Siti Zubaedah Agustina Lubis dengan judul “Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Hukum Tata Negara”.<sup>20</sup> Menjelaskan seputar kedudukan PTUN sebagai salah satu pelaksana

---

<sup>19</sup> Yos Johan Utama, “Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10 No. 1 (2007).

<sup>20</sup> Siti Zubaedah Agustina Lubis, “Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *skripsi* Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2006).

kekuasaan kehakiman di Indonesia. Kekuasaan Kehakiman dilingkungan PTUN dalam Undang-Undang dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung.

Disamping penelitian yang telah disebutkan, terdapat pula buku-buku yang membahas seputar *Wilāyah al-Mazālīm* atau PTUN secara terpisah yang dijadikan sebagai referensi dalam penelitian ini. Dari penelaahan pustaka yang telah dilakukan, penyusun melihat bahwa penelitian ini memiliki kesamaan objek dan metodologi penelitian dengan artikel Tgk. H. Helmy. Akan tetapi dalam artikel tersebut pembahasannya tidak secara spesifik membahas perbandingan kedudukan dan kompetensi kedua lembaga. Artikel tersebut juga belum menjadikan peraturan perundang-undangan terbaru berkaitan dengan administrasi negara sebagai salah satu unsur pembahasannya.

#### **E. Kerangka Teoretik**

Dalam menganalisis kompetensi dan kedudukan *Wilāyah Al-Mazālīm* dan PTUN di Indonesia, penyusun menggunakan dua teori sebagai berikut:

##### **1. Konsep Nomokrasi Islam**

Islam adalah agama yang sempurna, berupa kesatuan yang mencakup ajaran-ajaran atas seluruh aspek kehidupan termasuk konsep negara. Dalam hal ini, Azhary menjelaskan bahwa predikat yang tepat untuk konsep negara dalam Islam ialah nomokrasi (Islam) dan bukan teokrasi.<sup>21</sup> Menurut KBBI, Teokrasi

---

<sup>21</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 86.

adalah cara memerintah negara berdasarkan kepercayaan bahwa Tuhan langsung memerintah negara, hukum negara yang berlaku adalah hukum Tuhan, pemerintahan dipegang oleh ulama atau organisasi keagamaan.<sup>22</sup>

Predikat Teokrasi atau lembaga kekuasaan rohani lebih tepat dikaitkan dengan, misalnya, negara yang dipimpin oleh Paus pada abad pertengahan dan Kota Vatikan saat ini. H.M. Rasyidi menjelaskan pengertian lembaga kekuasaan rohani itu “adalah kerajaan Paus di mana para ahli agama mendominasi rakyat lainnya. Dalam Islam hal itu tidak ada. Bahkan hidup sebagai pendeta yang tidak kawin juga bukan ajaran Islam”.<sup>23</sup> Islam tidak mengenal hierarki kependetaan seperti dalam agama Katholik. Tidak dimungkinkan sekelompok ahli agama dapat langsung berkuasa terhadap suatu negara karena klaim dirinya sebagai “wakil tuhan”. Sebaliknya, Islam mengajarkan persamaan hak antara penduduk, baik yang biasa maupun yang ahli dalam hal agama, atau bahkan antara yang beragama Islam ataupun yang bukan Islam.

Predikat negara dalam Islam yang paling tepat adalah nomokrasi Islam, yaitu kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.<sup>24</sup> Seorang imam (khalifah) sebagaimana dijelaskan oleh al-Mawardi, dalam beberapa fungsinya ialah mengatur urusan negara dan menggulirkan

---

<sup>22</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/teokrasi> akses 21 September 2017 pukul 19:22 WIB.

<sup>23</sup> H. M. Rasjidi, *Koreksi Terhadap Drs. Nurcholis Madjid tentang Sekularisme*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1977), hlm. 84.

<sup>24</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi*, hlm. 87.

kebijakan sesuai dengan syariat agama.<sup>25</sup> Walaupun dalam hal ini al-Mawardi memberikan juga baju agama kepada jabatan kepala negara di samping baju politik,<sup>26</sup> akan tetapi hal ini dimaknai bahwa peran seorang pemimpin sebagai “...pengganti (khalifah) nabi, untuk mengamankan agama...”<sup>27</sup> Keberlangsungan sistem pemerintahan didasarkan pada asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam (Syari’ah). Ia merupakan *rule of Islamic law*.<sup>28</sup>

Menurut Azhary, Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut: a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah; b. Prinsip musyawarah; c. Prinsip keadilan; d. Prinsip persamaan; e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia; f. Prinsip peradilan bebas; g. Prinsip perdamaian; h. Prinsip kesejahteraan; i. Prinsip ketaatan rakyat.<sup>29</sup> Penyusun mengambil 2 (dua) prinsip yang terkait dengan topik pembahasan dalam penelitian ini:

a. Prinsip persamaan

Prinsip ini dapat difahami antara lain dari ayat al-Qur’an:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ (13)<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Abū al-Ḥasan ‘Alī ibn Muḥammad ibn Ḥabīb al-Baṣrī al-Baghdādī al-Māwardī, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyah al-Dīniyyah*, (Beirut: Dār al-Fikr, t.t.), hlm. 3.

<sup>26</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, hlm. 63.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi*, hlm. 88.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 85-86.

<sup>30</sup> Al-Ḥujurat (49): 13.

Berdasarkan prinsip ini, maka jaminan perlindungan hukum harus diberikan kepada setiap warga negara tanpa memandang kedudukannya, apakah ia kepala negara ataupun rakyat biasa, atautkah apakah ia memiliki garis keturunan dengan penguasa atautkah tidak. Dalam Islam, penyelenggara negara dilarang memperlakukan rakyat secara diskriminatif.

b. Prinsip peradilan bebas.

Terkait hal ini al-Qur'an telah memberi garis hukum:

...وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل...<sup>31</sup>

Kekuasaan kehakiman harus memiliki kebebasan dari campurtangan siapapun termasuk kepentingan kepala negara sekalipun. Hukum harus ditegakkan atas seluruh komponen rakyat. Termasuk dalam hal kebebasan peradilan ini, serta didasarkan juga dengan prinsip persamaan, ialah adanya kompetensi hakim dalam menjatuhkan putusan kepada penguasa yang terbukti melanggar hak rakyat atau meyalahgunakan wewenangnya.

2. Konsep Negara Hukum

Ide Negara Hukum cukup populer dalam kehidupan bernegara dan telah lama dicita-citakan oleh manusia. Ide ini lahir sebagai antitesis dari suatu pergumulan manusia terhadap kesewenang-wenangan penguasanya (raja). Maka sebagai suatu produk sejarah, pengertian dan hakikat dari negara hukum yang ingin diwujudkan berbeda-beda di setiap zamannya.

---

<sup>31</sup> Al-Nisa' (4): 58.

Gagasan Negara Hukum klasik pertama kali diperkenalkan oleh Plato dalam karyanya *Politeia (The Republic)*, *Politicos (The Stateman)* dan *Nomoi (The Law)*. Dalam gagasan negara ideal Plato, penguasa yang memerintah seharusnya memiliki moralitas yang baik dan terpuji serta memiliki kebajikan dan segala macam ilmu pengetahuan, terutama ilmu pemerintahan.<sup>32</sup> Kedudukan dan fungsi hukum dalam bernegara muncul dalam karyanya, *Nomoi (The Law)*. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.<sup>33</sup>

Ide tersebut dikembangkan oleh Aristoteles dalam bentuk negara *Politeia*. Dalam negara *Politeia*, hukum harus menjadi sumber kekuasaan para penguasa agar pemerintahannya terarah pada pemenuhan kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum.<sup>34</sup> Jika negara dijalankan berdasarkan hukum, penguasa tidak akan dipengaruhi oleh keinginan atau nafsunya dan akan terhindar dari godaan kesewenang-wenangan yang dapat muncul.

Aristoteles menjadi filsuf terakhir serta penutup diskursus mengenai ide negara hukum klasik. Diskursus seputar negara hukum baru berlanjut pada abad ke-17 dan 18 di Eropa Barat (Kontinental). Para ahli di Eropa Barat menggunakan istilah *Rechtsstaat* dalam menjelaskan ide negara hukumnya. Istilah *Rechtsstaat* sendiri berasal dari bahasa Jerman dan diperkenalkan oleh Robert von Mohl. Gagasan terpenting dari konsep ini terletak pada kehendak

---

<sup>32</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 13.

<sup>33</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, hlm. 20.

<sup>34</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum*, hlm. 18.

untuk membatasi kekuasaan raja-raja yang memerintah secara absolut tanpa ada kekuatan yang dapat menjadi kontrol, sebagai akibat dari situasi sosial dan politik pada saat itu. Pelopor ide negara hukum (*rechtsstaat*) formal ialah Julius Stahl. Menurutnya, ada empat unsur negara hukum formal: a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM); b. Pemisahan kekuasaan; c. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan; d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri<sup>35</sup>

Para ahli di negara-negara Anglo Saxon juga merumuskan konsep negara hukumnya yaitu *Rule of Law*. Konsep ini muncul lebih dikarenakan adanya reaksi dari keberadaan negara polis (*polizei staat*), yang menitikberatkan dan bertumpu sepenuhnya pada faktor keamanan semata (*Sallus Publica Suprema lex* dan *Principe legibus solutus est*).<sup>36</sup> Tokoh yang terkenal dalam perkembangan konsep ini adalah A.V. Dicey. Menurutnya, unsur-unsur *rule of law* ialah sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenangwenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>37</sup>

Negara Hukum Indonesia secara konsep tidak dapat dipersamakan dengan konsep *rechtsstaat* maupun *Rule of Law*. Tetapi akibat penjajahan Belanda

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

<sup>36</sup> Putera Astomo, "Eksistensi Peradilan Administrasi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 43 No. 3 (2014) hlm. 366.

<sup>37</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm.58.

yang menganut sistem hukum kontinental, maka pembentukan negara hukum dan sistem hukum di Indonesia turut terpengaruh oleh sistem hukum kontinental (*rechtsstaat*) sebagaimana diungkapkan oleh Soetandyo Wignjosoebroto:

Hukum Kolonial bagaimanapun juga adalah hukum yang mempertimbangkan substansinya secara formal masih berlaku, dan sebagian besar kaidah-kaidahnya masih merupakan hukum positif Indonesia berdasarkan berbagai ketentuan peralihan. Perkembangan hukum di Indonesia selama ini, sejak masa kekuasaan kolonial sampai pun ke masa-masa sesudahnya, adalah perkembangan yang bergerak ke arah dan/ atau menurut pola-pola hukum Eropa, dan dalam hal ini hukum Belanda. Memutus alur perkembangan ini, berarti memutus hubungan tradisional sebagaimana pernah berkembang dalam sejarah antara Indonesia dan Belanda yang sebenarnya juga ikut meliputi berbagai aspek yang sifatnya institusional, seperti misalnya peradilan dan pendidikannya akan berarti memaksa Indonesia mengembangkan hukum nasionalnya dengan beranjak dari awal lagi, dan menyia-nyiakan apa yang hingga kini telah tercapai.<sup>38</sup>

Oleh karena pengaruh tersebut, Negara Indonesia dalam tujuannya mewujudkan suatu negara hukum juga membentuk pengadilan administrasi negara sebagaimana yang dianut negara Eropa kontinental. Lembaga tersebut dikenal dengan sebutan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang dibentuk berdasarkan Pasal 24 ayat (3) Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Jo Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

---

<sup>38</sup> Hendrik Salomon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan suatu Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Sasi*, Vol. 16 No. 4 (2010), hlm. 18.

Jenis penelitian ini ialah *library research* atau penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang mengambil dan mengolah data dari sumber-sumber kepustakaan yang mempunyai relevansi dengan objek penelitian.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-komparatif. Secara deskriptif, penelitian akan menggambarkan secara apa adanya tentang suatu variabel, gejala atau keadaan.<sup>39</sup> Adapun pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan salah satu lembaga hukum (*legal institutions*) dari sistem hukum yang satu dengan lembaga hukum (yang kurang lebih sama dari sistem hukum) yang lain.<sup>40</sup> *Legal institutions* yang dimaksud ialah *Wilāyah Al-Maẓālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

## 3. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan ialah pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan yuridis merujuk kepada satu ketentuan yaitu terpenuhi tuntutan secara keilmuan khusus dengan ukuran yaitu apakah suatu permasalahan hukum konkrit telah memenuhi kriteria yuridis atau tidak.<sup>41</sup> Adapun pendekatan normatif dalam kegiatan analisisnya mempunyai sifat yang sangat spesifik atau khusus, yakni yang dilihat adalah apakah syarat normatif dari bangunan hukum itu sendiri sudah terpenuhi atau tidak.<sup>42</sup> Dalam penelitian ini

---

<sup>39</sup> Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), hlm. 234.

<sup>40</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2012), hlm. 313.

<sup>41</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 89.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 87.

pendekatan normatif digunakan dalam mengkaji *Wilāyah Al-Mazālīm*, sedangkan pendekatan yuridis untuk mengkaji PTUN di Indonesia.

#### 4. Analisis Data

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode analisis data deduktif-komparatif. Metode deduktif adalah pola berfikir yang bertitik tolak dari pernyataan yang bersifat umum, dan menarik kesimpulan yang bersifat khusus.<sup>43</sup> Kemudian dilakukan analisis data secara komparatif guna mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu.<sup>44</sup> Dalam penelitian ini sasaran yang dimaksud ialah mengetahui aspek kedudukan dan kompetensi dari kedua lembaga serta persamaan dan perbedaan antara keduanya.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dengan menggunakan sumber data sebagai berikut:

##### a. Sumber Bahan Primer

Sumber utama yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

- 1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 2) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

---

<sup>43</sup> Sukandarrumidi, *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Pemula*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 40.

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 172.

- 3) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 4) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 5) *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah wa al-Wilāyah al-Dīniyyah* karya al-Mawardi.

b. Sumber Bahan Sekunder

Data pendukung dalam penelitian ini berupa buku-buku, kitab fikih, jurnal, skripsi dan tesis yang berhubungan dengan objek penelitian yakni *Wilāyah al-Mazālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

### G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penyusunan skripsi terdiri atas pendahuluan, pembahasan dan penutup, dengan tujuan penelitian dapat disajikan secara runut dan sistematis. Adapun sistematika penyusunan skripsi ini sebagai berikut:

Bab I berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui gambaran umum dari permasalahan yang dikaji.

Bab II berisi tinjauan umum *Wilāyah al-Mazālīm* dalam sistem pemerintahan Islam, meliputi pengertian, dasar hukum, sejarah pembentukan dan perkembangan, kedudukan dan kompetensi *Wilāyah al-Mazālīm*. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan seputar *Wilāyah al-Mazālīm* yang berkaitan dengan pembahasan selanjutnya.

Bab III berisi tinjauan umum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia, meliputi pengertian, dasar hukum, sejarah pembentukan dan perkembangan, kedudukan dan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan seputar PTUN di Indonesia yang berkaitan dengan pembahasan selanjutnya.

Bab IV berisi analisis perbandingan kedudukan dan kompetensi *Wilāyah al-Mazālīm* dan Peradilan Tata Usaha Negara, meliputi perbandingan kedudukan, perbandingan kompetensi, serta analisis persamaan dan perbedaannya.

Bab V berisi penutup, meliputi kesimpulan untuk menjawab pokok masalah serta saran-saran.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uaian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai hasil penelitian, diantaranya ialah:

1. Berkaitan dengan kedudukan dan kompetensi dari *Wilāyah al-Mazālim* dan PTUN di Indoneisa diperoleh kesimpulan sebagai berikut:
  - a. Dalam hal kedudukan lembaga secara struktural, kedudukan *Wilāyah al-Mazālim* bergantung kepada bagaimana kebijakan khalifah, apakah dipimpin langsung oleh khalifah, diwakilkan kepada orang lain (baik itu mengangkat *qadi*, atau dijabat oleh *Qāḍi Quḍāt*) atau kombinasi dari keduanya. Adapun secara fungsional, *Wilāyah al-Mazālim* lebih tinggi dari *Wilāyah al-Qaḍā* dan *Wilāyah al-Hisbah* dikarenakan memiliki wewenang menyelesaikan perkara-perkara yang tidak dapat diselesaikan oleh kedua lembaga peradilan lainnya.
  - b. Kompetensi Absolut *Wilāyah al-Mazālim* tersusun dari unsur objek sengketa dan subjek sengketa. Objek sengketa dari *Wilāyah al-Mazālim* ialah kesewenang-wenangan (*al-Zulmu*) secara umum, yakni pelanggaran dan penyimpangan dari pejabat, atau orang-orang yang memiliki kekuatan atau pengaruh, baik berupa tindakan maupun kebijakan. Objek sengketanya mencakup perkara administrasi negara,

beberapa perkara pidana, perkara kemaslahatan umum, perkara hak uji materiil hingga perkara pemberhentian kepala negara. Sedangkan subjek sengketa dari perkara *al-Mazālim* terdiri dari yaitu rakyat dan pejabat pemerintahan, dimana keduanya dapat menjadi Penggugat atau Tergugat. Dalam beberapa perkara *Wilāyah al-Mazālim* tidak membutuhkan adanya aduan/laporan. Penyusun kesulitan menemukan informasi tentang kompetensi relatif lembaga ini.

- c. Kedudukan PTUN di Indonesia berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, baik secara organisasi, administrasi dan finansial. Hal ini dapat memberikan dampak kepada kewenangan dan pelaksanaan putusan dari PTUN itu sendiri. Dalam menjalankan fungsinya PTUN juga tidak dapat menyelesaikan perkara-perkara yang merupakan bagian dari kompetensi absolut lembaga peradilan lainnya. Hal ini dikarenakan kedudukannya yang sejajar dengan tiga badan peradilan lainnya sedangkan setiap badan peradilan di bawah kekuasaan Mahkamah Agung telah memiliki kompetensi absolutnya masing-masing.
- d. Kompetensi Absolut PTUN di Indonesia tersusun dari unsur objek sengketa dan subjek sengketa. Objek sengketa dari PTUN terbatas kepada Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 butir 9 UU No. 51 Tahun 2009 dan telah diperluas dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014. Objek sengketa dari PTUN juga mengalami perluasan dengan adanya permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014.

Beberapa perluasan objek sengketa masih membutuhkan penjelasan lebih rinci dalam pelaksanaannya. Adapun subjek sengketa di sistem PTUN terdiri dari penggugat yakni orang atau badan hukum perdata, serta tergugat yakni badan atau pejabat tata usaha negara. Kompetensi relatif PTUN di Indonesia ialah pengadilan dengan daerah hukum meliputi tempat kedudukan tergugat yang berwenang mengadili sengketa TUN.

2. Berkaitan dengan kegiatan analisis persamaan dan perbedaan kedudukan dan kompetensi dari *Wilāyah al-Mazālīm* dan PTUN di Indoneisa diperoleh hasil sebagai berikut:
  - a. Ditinjau dari kedudukan kedua lembaga, maka secara struktural *Wilāyah al-Mazālīm* berpeluang memiliki kedudukan yang lebih tinggi di antara *Wilāyah al-Qaḍā* dan *Wilāyah al-Hisbah* mengikuti kebijakan khalifah, di posisi manakah ia akan meletakkan tugas ini. Sedangkan PTUN baik secara organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Adapun secara fungsional, *Wilāyah al-Mazālīm* memiliki wewenang yang lebih tinggi dari *Wilāyah al-Qaḍā* dan *Wilāyah al-Hisbah* bagaimanapun kedudukan strukturalnya. Hal ini berbeda dengan PTUN yang tidak memiliki kewenangan menyelesaikan perkara yang telah menjadi kompetensi absolut badan peradilan lainnya di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
  - b. Persamaan dan perbedaan kompetensi kedua lembaga peradilan terbagi dalam 2 pembahasan yakni objek dan subjek sengketa. Objek sengketa

*Wilāyah al-Mazālīm* sangat luas, mencakup seluruh bentuk kesewenang-wenangan (*al-Zulmu*). Dengan merujuk kepada kewenangannya yang luas tersebut, hampir tidak ditemukan adanya “ruang hampa” dan/atau *grey area* berkaitan dengan perkara administrasi negara. Sedangkan objek sengketa di PTUN walaupun telah mengalami perluasan, namun masih menyisakan “ruang hampa” yang tidak dapat disentuh seluruh badan peradilan dan/atau *grey area* yang menimbulkan potensi perkara ditolak oleh seluruh lembaga peradilan. Adapun subjek sengketa hampir sama dengan *Wilāyah al-Mazālīm*, dengan sedikit perbedaan dalam sistem PTUN yaitu badan atau pejabat TUN tidak dapat menjadi pihak Penggugat, serta rakyat tidak dapat menjadi pihak Tergugat. Penyusun kesulitan dalam membandingkan kompetensi relatif kedua lembaga dikarenakan sulitnya memperoleh penjelasan kompetensi relatif dari *Wilāyah al-Mazālīm*.

## B. Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilaksanakan dan hasil yang telah dipaparkan, penyusun memberikan saran diantaranya:

1. Perluasan kompetensi dari Peradilan Tata Usaha Negara pada prinsipnya tidak diperlukan manakala semua wilayah perbuatan pemerintah yang dimungkinkan terjadi sengketa di dalamnya memiliki akses yang jelas kepada peradilan (*access to justice*). Perlu adanya peraturan dalam sistem PTUN di Indonesia yang memperjelas bagaimana alur memperoleh

keadilan untuk beberapa aspek yang masih berada dalam “ruang hampa” atau masih kabur (*grey area*), misalkan Perbuatan Hukum Intern (*interne rechtshandelingen*), Perbuatan Hukum Privat (*privaatrechtelijke handelingen*), Perbuatan Hukum Publik Bersegi Banyak (*meerzijdige publiekrechtelijke handelingen*), sengketa kepegawaian PTN, dan sebagainya.

2. Beberapa aspek dari sistem *Wilāyah al-Mazālīm* dapat menjadi masukan dalam upaya perbaikan penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia, diantaranya dalam aspek perluasan kompetensi absolut, penguatan kedudukan badan peradilan, perluasan jenis vonis yang dapat dijatuhkan oleh hakim, mekanisme ganti rugi, penyederhanaan prosedur beracara, dan sebagainya.
3. Diperlukan upaya sosialisasi kepada masyarakat oleh pemerintah dan pihak yang berwenang perihal perluasan kompetensi absolut PTUN pasca diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perluasan yang dimaksud diantaranya mengenai perluasan makna KTUN dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014, perluasan kompetensi PTUN berupa pengujian penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, serta perubahan paradigma KTUN dimana sebelumnya bersifat fiktif negatif menjadi fiktif positif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat 3 UU No. 30 Tahun 2014.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an

Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya Dilengkapi dengan Kajian Usul Fiqih dan Intisari Ayat*, Bandung: Syaamil Quran, t.t.

### B. Kelompok Hadis

'Asqalāniy, Aḥmad Ibn 'Aliy Ibn Hajar al-, *Fath al-Bāriy bisyarḥ Ṣaḥīḥ al-Bukhārīy*, Kairo: Dār al-Hadīs, 2004.

Ḥanbal, Abū 'abdullāh Aḥmad bin Muḥammad bin, *Musnad al-Imām Aḥmad bin Ḥanbal*, ttp.: Muassasah al-Risalah, 2001.

Ibn Mājah, *Sunān Ibn Mājah*, Aleppo: Dār al-Kutub al-'Arabiyyah, t.t.

Muslim bin al-Ḥajjāj, *al-Musnad al-Ṣaḥīḥ binaqli al-'Adl 'an al-Adl ila Rasūlillāh*, Beirut: Dār Iḥyā al-Turās al-'Arabi, tt.

Nasāi, Abū 'Abd al-Raḥmān Aḥmad bin Syu'aib bin 'Ali al-Khurāsāni al-, *al-Sunān al-Ṣuḡrā li al-Nasāi*, Aleppo: Maktab al-Maṭbū'āt al-Islāmiyyah, 1986.

### C. Kelompok Fiqih

Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana, 2010.

Djalil, A. Basiq, *Peradilan Islam*, Jakarta: Amzah, 2012.

Māwardi, Abū al-Ḥasan 'Ali ibn Muḥammad ibn Ḥabīb al-Baṣri al-Baghdādī al-, *Al-Aḥkām al-Sulṭaniyyah wa al-Wilāyah al-dīniyyah*, Beirut: Dār al-Fikr, t.t.

Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990.

Syabaro, Isham Muhammad, *Qāḍi Quḍāt dalam Sejarah Islam*, alih bahasa Utsman Zahid, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2012.

Qāsimi, Zāfir al-, *Nizām al-Hukmi fī al-Syarī'ati wa al-Tārīkhi al-Islāmi*, Beirut: Dār al-Nafāṭisy, 1987.

Zuhāilī, Muḥammad al-, *Mausū'ah Qaḍāyā Islāmiyyah Mu'āṣirah*, Damaskus: Dār al-Maktabi, 2009.

Zuhaili, Wahbah al-, *Fiqh Islam wa Adillatuhu*, alih bahasa Abdul Hayyie al-Kattani dkk., Jakarta: Gema Insani, 2011.

Zallūm, 'Abd al-Qadīm, *Nizām al-Hukmi fī al-Islām*, ttp.: Hizb al-Tahrīr, 2002.

#### D. Kelompok Hukum

Abdoellah, Priyatmanto, *Revitalisasi Kewenangan PTUN: Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Administrasi Negara*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.

Abidin, Zaenal, "Keputusan Tata Usaha Negara sebagai Objek Sengketa atau Objek Gugatan dalam Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia," *skripsi* Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1991).

Angkasa, Nawa, "Analisis Kedudukan dan Fungsi Yudikatif sebagai Pemegang Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Negara Hukum di Indonesia", *Jurnal Nizham*, No. 1 (2013).

Astomo, Putera, "Eksistensi Peradilan Administrasi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia," *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Vol. 43 No. 3 (2014).

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis dan Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993.

Helmi, Tgk. H., "Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dalam Islam (Study Komparatif antara Lembaga al-Mazhalim dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia)," *Jurnal Al-Mizan*, Vol. I(I) (2013).

Jailani, Sofyan, "Independensi Kekuasaan Kehakiman Berdasar Undang-Undang Dasar 1945" *Jurnal Fiat Justitia*, Vol. 6 No. 3 (2012).

- Koto, Alaidin, *Sejarah Peradilan Islam*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Lubis, Siti Zubaedah Agustina, "Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *skripsi* Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2006).
- Marzuki, Laica, "Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI.," *makalah* ditulis pada tanggal 26 Januari 2017.
- Mukhlas, Oyo Sunaryo, *Perkembangan Peradilan Islam: Dari Kahin di Jazirah Arab ke Peradilan Agama di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2011.
- Permana, Tri Cahya Indra, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari segi Access to Justice" *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No. 3, (2015).
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Rajawali, 2011.
- Salomon, Hendrik, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan suatu Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Sasi*, Vol. 16 No. 4 (2010).
- Savitri, Diah, "Kewenangan Komisi Yudisial dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pengangkatan Hakim Agung", *Jurnal Cita Hukum*, Vol 1 No. 2 (2013).
- Sibuea, Hotma P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.
- Sultan, Lomba, "Kekuasaan Kehakiman dalam Islam dan Aplikasinya di Indonesia," *Jurnal Al-Umm*, Vol. 13 (2013).
- Susilo, Agus Budi, "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara" *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2 No. 2 (2013).
- Tjandra, W. Riawan, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011.

Utama, Kartika Widya, "Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang Bersifat Fiktif Positif" *Jurnal Notarius* Edisi 08 No. 2 (2015).

Utama, Yos Johan, "Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Salah Satu Akses Warga Negara untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara,": *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 10(1), (2007).

Widodo, Titiek Triwulan dan Ismu Gunadi, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2011.

#### E. Lain-Lain

Arikunto, Suharsimi, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta, 2013.

Hakam, Abdullah bin Abdul, *Biografi Umar bin Abdul Aziz Penegak Keadilan*, alih bahasa Habiburrahman Syaerozi, Jakarta: Gema Insani Press, 2002.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengadilan> akses 6 November 2017 pukul 10.52 WIB.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peradilan> akses 27 Oktober 2017 pukul 21.14 WIB

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/teokrasi> akses 21 September 2017 pukul 19:22 WIB.

Ibrahim, Johnny, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*, Malang: Bayumedia Publishing, 2012.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2013.

Nasution, Bahder Johan, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.

Pokja Laporan Tahunan MARI, *Laporan Tahunan 2016 Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2017.

Rasjidi, H. M., *Koreksi Terhadap Drs. Nurcholis Madjid tentang Sekularisme*, Jakarta: Bulan Bintang, 1977.

Sukandarrumidi, *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Pemula*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012.

F. Undang-undang

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## LAMPIRAN

### DAFTAR TERJEMAH TEKS ARAB

No	Bab	Hlm	Footnote	Terjemah
1.	I	12	30	Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sungguh, yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Mahateliti.
2.	I	13	31	dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil
3.	II	22	5	Wahai anakku, janganlah engkau menyekutukan Allah, sesungguhnya mempersekutukan (Allah) adalah benar-benar kezhaliman yang besar.
4.	II	22	6	Maka siapakah yang lebih zhalim daripada orang yang membuat kebohongan terhadap Allah
5.	II	22	7	Sesungguhnya kesalahan hanya ada pada orang-orang yang berbuat zhalim kepada manusia dan melampaui batas di bumi tanpa (mengindahkan) kebenaran. Mereka itu mendapat siksaan yang pedih.
6.	II	22	8	Dan barangsiapa yang dibunuh secara zhalim
7.	II	22	9	Lalu diantara mereka ada yang menzhalimi diri sendiri
8.	II	22	10	Barangsiapa yang melakukan demikian, maka dia telah menzhalimi dirinya sendiri
9.	II	25	21	Dia (Zulkarnain) berkata, “Barangsiapa berbuat zhalim, kami akan menghukumnya, lalu dia akan dikembalikan kepada Tuhannya, kemudian Tuhan mengazabnya dengan azab yang sangat keras.
10.	II	25	22	Lalu, orang-orang yang zhalim mengganti perintah dengan (perintah lain) yang tidak diperintahkan kepada mereka. Maka Kami turunkan malapetaka dari langit kepada orang-orang yang zalim itu karena mereka (selalu) berbuat fasik.

11.	II	26	23	Itulah (ketetapan) agama yang lurus, maka janganlah kamu menzhalimi dirimu dalam (bulan yang empat) itu.
12.	II	26	24	Tetapi jika kamu bertaubat, maka kamu berhak atas pokok hartamu. Kamu tidak berbuat zhalim (merugikan) dan tidak dizhalimi (dirugikan).
13.	II	26	25	Orang-orang yang beriman dan tidak mencampuradukkan iman mereka dengan syirik, mereka itulah orang-orang yang mendapat rasa aman dan mereka mendapat petunjuk.
14.	II	26	26	Wahai anakku, janganlah engkau menyekutukan Allah, sesungguhnya mempersekutukan (Allah) adalah benar-benar kezhaliman yang besar.
15.	II	27	30	Telah menceritakan kepada kami ‘Abdullah bin ‘Abdur Rahman bin Bahram ad-Darimi, telah menceritakan kepada kami Marwan yaitu Ibnu Muhammad ad-Dimasyqi, telah menceritakan kepada kami Sa’id bin ‘Abdul ‘Aziz dari Rabi’ah bin Yazid dari Abu Idris al-Khalwani dai Abu Dzar dari Nabi Saw. dalam meriwayatkan fir,am A;;ah Swt. yang berbunyi: Hai hamba-Ku, sesungguhnya Aku telah mengharamkan diri-Ku untuk berbuat zhalim dan perbuatan zhalim itu pun Aku haramkan diantara kamu.
16.	II	28	31	Telah menceritakan kepada kami ‘Abdullah bin Maslamah bin Qan’ab, telah menceritakan kepada kami Dawud yaitu Ibnu Qais dari ‘Ubaidillah bin Miqsam dari Jabir bin ‘Abdullah bahwa Rasulullah Saw. bersabda: Hindarilah kezhaliman, karena kezhaliman itu adalah mendatangkan kegelapan pada hari kiamat
17.	II	28	32	Telah mengabarkan kepada kami Wahb bin Bayan telah menceritakan kepada kami Ibnu Wahb telah mengabarkan kepadaku ‘Amru bin al-Harits dari Bukair bin ‘Abdullah dari ‘Ubaidah bin Musafi’ dari Abu Sa’id al-Khudri, dia berkata: Ketika Rasulullah Saw. membagi sesuatu, datanglah seseorang mendesak-desak beliau, lalu Rasulullah Saw. menusuknya dengan dahan pohon kurma yang beliau bawa, lalu orang itu keluar dan Rasulullah Saw. bersabda: “Kemari dan balaslah.” Dia berkata “Aku sudah maafkan wahai Rasulullah.”
18.	II	28	33	Telah menceritakan kepada kami Suwaid bin Sa’id telah menceritakan kepada kami Yahya bin Sulaim dari ‘Abdullah bin Utsman bin Khutsaim dari Abu az-Zubair dari Jabir dia berkata: Tatkala

				<p>rombongan Muhajirin yang menyebrangi lautan kembali ... Rasulullah Saw. bersabda: Wanita tua itu benar, wanita tua itu benar, bagaimana mungkin Allah akan memberkati suatu kaum dimana yang lemah tidak dibela oleh yang kuat!</p>
19.	II	29	34	<p>Telah menceritakan kepada kami Muhammad bin 'Abdur Rahim telah menceritakan kepada kami Sa'id bin Sulaiman telah menceritakan kepada kami 'Ubaidilla bin Abi Bakr bin Anas, dari Anas r.a. mengatakan, Rasulullah Saw. bersabda: Tolonglah saudaramu baik ia zhalim atau dizhalimi. Ada seorang laki-laki bertanya, "Ya Rasulullah, saya maulum jika ia dizhalimi, namun bagaimana saya menolong padahal ia zhalim?" Nabi menjawab, "engkau mencegahnya atau menahannya dari kezhaliman, itulah cara menolongnya."</p>
20.	II	29	35	<p>Telah menceritakan kepada kami Muhammad, dia adalah anak dari Salam telah mengabarkan kepada kami Makhlad bin Yazid al-Harraniy berkata, telah mengabarkan kepada kami Ibnu Juraid berkata, telah menceritakan kepadaku Ibnu Syihab dari 'Urwah bin az-Zubair bahwasannya dia menceritakan ada seorang dari kalangan Anshar bersengketa dengan Zubair di hadapan Nabi Saw. tentang aliran air di daerah Al-Harrah yang mereka gunakan untuk menyirami pepohonan kurma. Maka Rasulullah Saw. berkata kepada Zubair, "Wahai Zubair," beliau memerintahkannya berbuat ma'ruf "kirimlah kepada tetanggamu." Orang Anshar itu berkata, "Tentu saja kamu bela dia karena dia putra bibimu." Maka wajah Rasulullah Saw. memerah kemudian berkata, "Berilah air kemudian bendunglah hingga air itu kembali ke dasar ladang dan tunaikanah haknya."</p>
21.	II	30	36	<p>Telah menceritakan kepada kami Suraij dan Yunus bin Muhammad, keduanya berkata, telah menceritakan kepada kami Hammad bin Salamah dari Qatadah dan Tsabit al-Bunani dari Anas bin Malik berkata: pernah terjadi pada masa Rasulullah Saw. harga barang menjadi mahal, sehingga orang-orang berkata: wahai Rasulullah! tetapkanlah harga, maka Rasulullah Saw. bersabda: "Sesungguhnya Allah Sang Maha pencipta, yang Maha menggenggam dan yang melapangkan serta hanyalah Dia yang Maha penentu harga, dan saya berharap bertemu Allah dalam keadaan tidak ada seorang pun yang</p>

				menuntutku atas kezaliman yang saya perbuat kepadanya baik hak darah maupun harta."
22.	II	41	70	Telah menceritakan kepada kami Musaddad, telah menceritakan kepada kami Yahya dari 'Ubaidillah berkata: telah menceritakan kepadaku Nafi' dari 'Abdullah r.a. bahwa Rasulullah Saw. bersabda: "Setiap kalian adalah pemimpin dan akan diminta pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya. Amir (kepala Negara), dia adalah pemimpin manusia secara umum, maka dia akan diminta pertanggung jawaban atas mereka..."

## BIOGRAFI TOKOH

### Al-Mawardi

Dilahirkan di Basrah, Irak, tahun 364 H. Nama lengkapnya adalah Abū al-Ḥasan ‘Alī ibn Muḥammad ibn Ḥabīb al-Baṣrī al-Baġdādī al-Mawardi. Ia populer dengan nama al-Mawardi. Beliau berguru kepada ulama Basrah, Abu al-Qasim al-Shumairi (wafat 386 H) dan menjadi murid istimewa ulama besar Baghdad, Abu al-Hamid al-Isfirayini (wafat 406 H). Beliau menimba ilmu bahasa dan sastra kepada Imam Abu Muhammad al-Bafi (wafat 398 H), yang merupakan orang paling alim pada zamannya dalam bidang *nahwu*, sastra, dan *balaghah*.

Kefaqihan al-Mawardi telah mengantarkannya pada jabatan Qadhi al-Qudhat (Kepala Hakim) pada tahun 429 H di era Khalifah al-Qaim bi Amrillah (422-467 H). Al-Mawardi adalah seorang *fūqaha* mazhab Syafi’i yang sudah sampai pada level Mujtahid, dan merupakan pemimpin mazhab Syafi’i di zamannya. Beliau wafat tahun 450 H pada usia 86 tahun. Karyanya meliputi berbagai bidang keilmuan, terutama fikih yaitu: *al-Iqna’*, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, *al-Hawi*, *Qawanin al-Wuzara’*, *Tashil al-Nadhr*, dan *Ta’jil ad-Dzafr*.

### ‘Abd al-Qadim Zallum

Memiliki nama lengkap Al ‘Alim Al Kabir Syeikh Abdul Qadim bin Yusuf bin Abdul Qadim bin Yunus bin Ibrahim Zallum. Lahir pada tahun 1924 (1342 H) di Kota Al Khalil, Palestina. Ayahnya adalah seorang hafidz Alquran dan guru pada masa Khilafah Utsmaniyah. Keluarga Zallum termasuk keluarga yang memelihara dan mengurus Masjid al-Ibrahimi al-Khalil, peninggalan Nabi Yaquḥ as.

Ketika usianya genap lima belas tahun, ayahnya mengirim Beliau ke Universitas al-Azhar Kairo pada tahun 1939 M. Beliau memperoleh ijazah al-Ahliyah al-a’la pada tahun 1942 M. Berikutnya, Beliau memperoleh ijazah Pendidikan tinggi (Syahadah al-‘Aliyah) Universitas al-Azhar pada tahun 1947. Beliau kemudian memperoleh Ijazah al-‘Alamiyah dalam bidang keahlian al-Qada (peradilan), setara ijazah doktor saat ini, pada tahun 1949 M.

Beliau dijuluki al-Malik oleh rekan-rekan sejawatnya di Universitas al-Azhar karena kemampuannya yang sangat menonjol dalam menyerap dan menyampaikan kembali materi perkuliahan. Beliau kembali ke al-Khalil tahun 1949 kemudian menjadi guru di Madrasah Bait al-Lahim dan Madrasah Usamah bin Munqidz. Beliau pernah dimasukkan ke penjara beberapa tahun sebagai tahanan politik di penjara al-Jafar al-Shahrawi karena sikap penentangannya yang kuat terhadap sistem kufur yang diterapkan di Yordania dan dunia Islam lainnya.

Beliau merupakan pemimpin kedua dari partai politik global Hizbut Tahrir setelah pendirinya yakni Syaikh Taqiyyuddin al-Nabhani. Beliau wafat di Beirut pada Selasa 29 April 2003. Beliau menulis beberapa buku, diantaranya: *Mafahim Khatirah li Darbi al-Islam wa Tarkiz al-Hadlarah al-Gharbiyah*, serta perluasan

dan revisi atas kitab *Nizham al-Hukm fi al-Islam* karya Syaikh Taqiyuddin al-Nabhani.

### **Muhammad al-Zuhaili**

Prof. Muhammad al-Zuhaili lahir di Dair Atiya, Damaskus pada tanggal 10 Agustus 1941. Beliau telah menikah dan dikaruniai empat orang anak. Memperoleh gelar Sarjana Syariah pada tahun 1965 di Fakultas Syari'ah, Universitas Damaskus. Selanjutnya memperoleh gelas Magister Perbandingan Fiqih, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas al-Azhar pada tahun 1967. Kemudian memperoleh gelar Doktor dalam bidang Perbandingan Fiqih, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas al-Azhar pada tahun 1971.

Pernah menjabat sebagai Wakil Dekan Fakultas Syari'ah Universitas Damaskus tahun 1997-1985. Selanjutnya menjabat sebagai Dekan Fakultas Syari'ah dan Dirasah Islamiyyah, Universitas Syarjah tahun 2000-2006. Beliau mengampu beberapa mata kuliah seputar Syari'ah, diantaranya Peradilan, Tata Negara, dan Perbandingan Fiqh di beberapa universitas Islam terkemuka. Beliau juga menulis beberapa buku seputar Syari'ah dan Hukum.

### **Zafir al-Qasimi**

Memiliki nama lengkap Zafir ibn al-Syaikh Jamal al-Din ibn Muhammad Said al-Qasimi. Lahir di Damaskus pada tahun 1913 dari keluarga yang memiliki nasab dengan Imam Hasan bin Ali ra. Mengenyam pendidikan Islam dan bahasa Arab di Tsanawiyah Sulthaniyah, kemudian mempelajari bahasa perancis. Setelahnya ia bekerja sebagai pengacara dengan Sabri al-Asali.

Walaupun tidak banyak menghasilkan karya tulis, karya-karyanya menunjukkan kedalaman pengetahuannya dan telah menggunakan aturan yang sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah. Karyanya mencakup buku-buku seputar bahasa, sejarah dan hukum. Selain itu ia juga telah mempublikasikan hasil penelitiannya dalam beberapa jurnal berbahasa arab terkemuka. Beliau wafat di Paris pada tahun 1984.

### **Wahbah al-Zuhaili**

Lahir di Dair Atiya, Damaskus, pada tahun 1932. Pada tahun 1956, beliau berhasil menyelesaikan pendidikan tingginya di Fakultas Syari'ah, Universitas al-Azhar Kairo. Beliau memperoleh gelar Magister pada bidang Syari'ah dari Universitas al-Azhar tahun 1959, serta memperoleh gelar Doktor pada tahun 1963 di tempat yang sama.

Setelah memperoleh ijazah Doktor, beliau bekerja sebagai staf pengajar pada Fakultas Syariah, Universitas Damaskus pada tahun 1963 M, kemudian menjadi asisten dosen pada tahun 1969 M dan menjadi profesor pada tahun 1975 M. Sebagai guru besar, ia menjadi dosen tamu pada sejumlah univesritas di negara-negara Arab.

Beliau juga menghadiri berbagai seminar internasional dan mempresentasikan makalah dalam berbagai forum ilmiah di berbagai negara termasuk di Indonesia. Beliau sangat produktif menulis, mulai dari artikel hingga kitab besar yang terdiri dari beberapa jilid. Di antara karya monumental beliau yaitu *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu* dan *Tafsir al-Munir*.

### **Priyatmanto Abdoellah**

Priyatmanto Abdoellah lahir di Surabaya, 7 Februari 1960. Jabatan terakhir beliau adalah sebagai Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Lulus studi Sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (1984), Magister Hukum (S2) di Universitas Bhayangkara Surabaya (2009) dan Program Doktor Hukum di Universitas Hasanuddin (Unhas) Makassar di tahun 2013.

Karir sebagai hakim diawali di Pengadilan TUN Kendari (1998-2002), kemudian Pengadilan TUN Denpasar (2002-2006) dan Hakim Pengadilan TUN Surabaya (2006-2007). Selanjutnya kariernya berlanjut sebagai Wakil Ketua Pengadilan TUN Denpasar (2007-2008), Ketua Pengadilan TUN Kendari (2008-2010), Ketua Pengadilan TUN Makassar (2010-2013) dan Ketua Pengadilan TUN Surabaya (2013-2014). Di tengah menjabat sebagai Ketua PTUN Surabaya, pada tanggal 21 Desember 2014 beliau wafat di RS Graha Amerta Surabaya.

Salah satu karya Beliau ialah buku berjudul *Revitalisasi Kewenangan PTUN: Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku tersebut merupakan salah satu bagian dari disertasi Beliau yang berjudul “Revitalisasi Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara” yang berhasil dipertahankan pada ujian terbuka Program Doktor di Universitas Hasanuddin tahun 2014.

### **W. Riawan Tjandra**

W. Riawan Tjandra adalah staf pengajar pada Fakultas Hukum dan Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Lahir di Madiun pada tanggal 16 Mei 1969. Pada tahun 1993 lulus dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, tahun 2003 lulus dari Magister Hukum Program Pasca Sarjana UGM, dan tahun 2009 lulus dari Program Doktor Ilmu Hukum FH-UGM. Keseluruhan studinya diselesaikan dengan predikat cumlaude.

Mengajar pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta sejak tahun 1993. Selain itu juga menjadi advokat, konsultan hukum, dan Sekretaris pada Pusat Bantuan dan Konsultasi Hukum (PBKH) UAJY. Beliau aktif menulis buku-buku, antara lain: *Hukum Acara PTUN*, *Hukum Administrasi Negara*, *Hukum Keuangan Negara*, *Litis Domini Principle*, dan *Dinamika Peran Pemerintah dalam Perspektif Hukum*. Beliau juga aktif menulis di berbagai media massa.

## البَابُ الْإِسَابِعُ

## في ولاية المظالم

ونظر المظالم هو قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهبة ؛ فكان من شروط الناظر فيها أن يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماية وثبت القضاة ، فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين ، وأن يكون بحلالة القدر نافذ الأمر في الجهتين ، فإن كان ممن يملك الأمور العامة كالوزراء والأمراء لم يحتاج النظر فيها إلى تقليد وكان له بعموم ولايته النظر فيها ، وإن كان ممن لم يفوض إليه عموم النظر احتاج إلى تقليد وتولية إذا اجتمعت فيه الشروط المقدمة ، وهذا إنما يصح فيمن يجوز أن يختار لولاية العهد أو لوزارة المفوض أو لإمارة الأقاليم إذا كان نظره في المظالم عاما ، فإن اقتصر به على تنفيذ ما عجز القضاة عن تنفيذه وإمضاء ما قصرت يدهم عن إمضائه جاز أن يكون دون هذه الرتبة في القدر والخطر بعد أن لا تأخذه في الحق لومة لائم ولا يستشفه الطمع إلى رشوة . فقد نظر رسول الله صلى الله عليه وسلم المظالم في الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام رضي الله عنه ورجل من الأنصار فحضره بنفسه فقال للزبير :

«إِسْقِ أَنْتَ يَا زُبَيْرُ ثُمَّ الْأَنْصَارِيُّ فَقَالَ الْأَنْصَارِيُّ إِنَّهُ لَا بَنُ عَمَّتِكَ يَا رَسُولَ اللَّهِ

فَغَضِبَ مِنْ قَوْلِهِ وَقَالَ يَا زُبَيْرُ أَجْرِهِ عَلَى بَطْنِهِ حَتَّى يَبْلُغَ الْمَاءُ إِلَى الْكَعْبَيْنِ .»

وإنما قال أجره على بطنه أدبا له لجرأته عليه . واختلف لم أمره بإجراء الماء إلى الكعبين هل كان حقا بينه لهما حكما أو كان مباحا فأمره به زجرا على جوابين ، ولم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم في الصدر الأول مع ظهور الدين عليهم بين من يقوده التناصف إلى الحق أو يزجره الوعظ عن الظلم ، وإنما كانت المنازعات تجري بينهم في أمور مشبهة بوضعها حكم القضاة ، فإن تجور من جفاة أعرابهم متجور ثناه الوعظ أن يدبر وقاده العنف أن يحسن فاقصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم

بالحكم والقضاء تعيينا للحق في جهته لانقيادهم إلى التزامه ، واحتاج على رضى الله عنه حين تأخرت إمامته واختلط الناس فيها وتجهروا إلى فصل صرامة في السياسة وزيادة نيقظ في الوصول إلى غوامض الأحكام فكان أول من سلك هذه الطريقة واستقل بها ولم يخرج فيها إلى نظر المظالم المحض لاستغناؤه عنه . وقال في المنبرية : صار ثمنها تسعا . وقضى في القارصة والقامصة والواقصة بالدية أثلاثا . وقضى في ولد تنازعه امرأتان بما أدى إلى فصل القضاء ، ثم انتشر الأمر بعده حتى تجاهر الناس بالظلم والتغالب ولم يكفهم زواج العظة عن التنازع والتجاذب ، فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المظلومين إلى نظر المظالم الذى يمزج به قوة السلطنة بنصف القضاء ، فكان أول من أفرد للظلمات يوما يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر عبد الملك بن مروان ، فكان إذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه أبى إدريس الأودى فنفذ فيه أحكامه لرهبة التجارب من عبد الملك بن مروان في علمه بالحال ووقوفه على السبب ، فكان أبو إدريس هو المباشر وعبد الملك هو الأمر : ثم زاد من جور الولاة وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلا أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز رحمه الله أول من تدب نفسه للنظر في المظالم فردها وراعى السنن العادلة وأعادها ، ورد مظالم بنى أمية على أهلها حتى قيل له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ إنا نحاف عليك من ردها العواقب ، فقال كل يوم أنقيه وأخافه دون يوم القيامة لاوقيته . ثم جلس لها من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان أول من جلس لها المهدي ، ثم الهادي ، ثم الرشيد ، ثم المأمون فأخبر من جلس لها المهدي حتى عادت الأملاك إلى مستحقها . وقد كان ملوك الفرس يرون ذلك من قواعد الملك وقوانين العدل الذى لايعم الإصلاح إلا بمراعاته ولاينم التناسف إلا بمباشرته . وكانت قريش في الجاهلية حين كثر فيهم الزعماء وانتشرت فيهم الرياسة وشاهدوا من التغالب والتجاذب ما لم يكفهم عنه سلطان عقدوا قاهر حلقا على رد المظالم وإنصاف المظلوم من الظالم وكان سببه ما حكاه الزبير بن بكار أن رجلا من اليمن من بنى زبيد قدم مكة معتمرا ببضاعة فاشترأها منه رجل من بنى سهم ، وقيل إنه العاص بن وائل فلوى الرجل بحقه فسأله ماله أو متاعه فامتنع عليه فقام على الحجر وأنشد بأعلى صوته . من البسيط :

يَالْ قُصَى لِمَ ظَلَمْتَ بَضَاعَتَهُ      يَبْطِنُ مَكَّةَ نَائِي الدَّارِ وَالنُّفَرِ  
وَأَشْعَثَ مُحَرِّمٍ لَمْ تُقْضَ حُرْمَتَهُ      بَيْنَ الْمَقَامِ وَبَيْنَ الْحِجْرِ وَالْحَجَرِ

أَقَامُوا مِنْ بَنِي سَهْمٍ بِذِمَّتِهِمْ أَوْ ذَاهِبٍ فِي ضَلَالٍ مَالٍ مُعْتَمِرٌ  
ثم قيس بن شيبه السلمي باع متاعا على أبي بن خلف فلواه وذهب بحمته ، فاستجار  
رجل من بني جمع فلم يجره ، فقال قيس من الرجز :

يَا لَ قُصَى كَيْفَ هَذَا فِي الْحَرَمِ وَحُرْمَةِ الْبَيْتِ وَأَخْلَافِ الْكَرَمِ  
أُظْلِمَ لَا يُبْمَنَعُ عَنِّي مَنْ ظَلَمَ

فأجابه العباس بن مرادس السلمي من البسيط :

إِنْ كَانَ جَارُكَ لَمْ تَنْفَعَكَ ذِمَّتُهُ وَقَدْ شَرِبْتَ بِكَأْسِ الدُّلِّ أَنْفَاسَا  
فَأَتِ الْبُيُوتَ وَكُنْ مِنْ أَهْلِهَا صَدِيدَا لَا تَلْقَ تَأْدِيبَهُمْ فَحُشَا وَلَا بَاسَا  
وَمَنْ يَكُنْ بِفَنَاءِ الْبَيْتِ مُعْتَصِيَا يَلْقَى ابْنَ حَرْبٍ وَيَلْقَى الْمَرْءَ عَبَّاسَا  
قَوِي قُرَيْشٍ بِأَخْلَاقٍ مُكَمَّلَةٍ بِالْمَجْدِ وَالْحَزْمِ مَاعَاشَا وَمَا سَاسَا  
سَاقِي الْحَجِيجِ وَهَذَا نَاشِرٌ فَلَجٌ وَالْمَجْدُ يُورَثُ أَفْهَاسَا وَأَسْدَاسَا

فقام أبو سفيان والعباس بن عبد المطلب فردا عليه ماله واجتمعت بطون قريش  
فتحالفوا في دار عبد الله بن جدعان على رد المظالم بمكة وأن لا يظلم أحد إلا منعه وأخذوا  
للمظلوم حقه ، وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يومئذ معهم قبل النبوة وهو ابن خمس  
وعشرين سنة فعقدوا حلف الفضول في دار عبد الله بن جدعان ، فقال رسول الله صلى الله  
عليه وسلم ذاكرا للحال :

«لَقَدْ شَهِدْتُ فِي دَارِ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ جُدْعَانَ حَلْفَ الْفَضُولِ مَا لَوْ دُعِيتُ إِلَيْهِ  
لَأَجَبْتُ ، وَمَا أَحِبُّ أَنْ لِي بِهِ حُمْرُ النَّعَمِ» .

وأنى بقصته وما يزيد الإسلام لإشدة فقال بعض قريش في هذا الحلف من البسيط :

تَيْمُ بْنُ مُرَّةٍ إِنْ سَأَلْتَ وَهَائِمَا وَزُهْرَةَ الْخَيْرِ فِي دَارِ ابْنِ جُدْعَانَ  
مُنَحَالِفِينَ عَلَى النَّدَى مَا غَرَّدَتْ وَرُقَاءُ فِي فَنَنِ مِنْ جُدْعَرَ كَيْمَانٍ<sup>(١)</sup>

وهذا وإن كان فعلا جاهليا دعته لآله السياسة فقد صار بحضور رسول الله صلى الله  
عليه وسلم له وما قاله في تأكيد أمره حكما شرعيا وفعلا نبويا .

(فصل) فإذا نظر في المظالم من انتدب لها جعل لنظره يوما معروفا يقصده فيه

(١) هذه الكلمة غير واضحة ولم تقف على صحتها . فلتنظر .

المتظلمون ويراجعه فيه المتنازعون ، ليكون ماسواه من الأيام لما هو موكول إليه من السيادة والتدبير إلا أن يكون من عمال المظالم المنفردين لما فيكون مندوبا للنظر في جميع الأيام . وليكن سهل الحجاب نزه الأصحاب .

ويشكل مجلس نظره بحضور خمسة أصناف لا يستغنى عنهم ولا يفتنظم نظره إلا بهم : أحدهم الحماية والأعوان لجذب القوى وتقويم الجرى . والصنف الثاني القضاة والحكام لا مستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم . والصنف الثالث الفقهاء ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشبه وأعضل . والصنف الرابع الكتاب ليشهدوا ما جرى بين الخصوم وما توجه لهم أو عليهم من الحقوق . والصنف الخامس الشهود ليشهدوا على ما أوجب من حق وأفضاه من حكم ، فإذا استكمل مجلس المظالم بمن ذكرنا من الأصناف الخمسة شرع حينئذ في نظرها .

والذي يختص بنظر المظالم يشتمل على عشرة أقسام : فالقسم الأول النظر في تعدى الولاية على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة ، فهذا من لوازم النظر في المظالم الذي لا يقف على ظلامة متظلم ، فيكون لسيرة الولاية متصفحا وعن أحوالهم مستكشفا ليقويهم إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا ، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا .

( حكى ) أن عمر بن عبد العزيز خطب على الناس في أول خلافته وكانت من أول خطبه فقال لهم : أوصيكم بتقوى الله ، فإنه لا يقبل غيرها ولا يرحب إلا أهلها ، وقد كان قوم من الولاة منعوا الحق حتى اشترى منهم شراء وبذلوا الباطل حتى اقتدى منهم فداء ، والله لولا سنة من الحق أميتت فأحييتها وسنة من الباطل أحييت فأمتتها ما باليت أن أعيش وقتا واحدا . أصلحوا آخرتكم تصلح لكم دنياكم إن امرأ ليس بينه وبين آدم إلا الموت لمعرق له في الموت .

والقسم الثاني جور العمال فيما يجبونه من الأموال فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها وينظر فيما استزادوه ، فإن رفعوه إلى بيت المال أمر برده ، وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه .

( فقد حكى ) عن المهدي رضي الله عنه أنه جلس يوما للمظالم فرفعت إليه قصص في الكسور فسأل عنها ، فقال سليمان بن وهب : كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه قسط الخراج على أهل السواد وما فتح من نواحي المشرق والمغرب ورقا وعينا وكانت الدرهم

والدنانير مضروبة على وزن كسرى وقبصر ، وكان أهل البلدان يؤدون مافي أيديهم من المال عددا ولا ينظرون في فضل بعض الأوزان على بعض ، ثم فسد الناس فصار أرباب الخراج يؤدون الطبرية التي هي أربعة دوانق وتمسكوا بالوافي الذي وزنه وزن المثقال ، فلما ولي زياد العراق طالب بأداء الوافي وألزمهم الكسور وجار فيه عمل بني أمية ، إلى أن ولي عبد الملك بن مروان ، فنظر بين الوزنين وقدر وزن الدرهم على نصف وخمس المثقال وترك المثقال على حاله ، ثم إن الحجاج من بعده أعاد المطالبة بالكسور حتى أسقطها عمر بن عبد العزيز وأعادها من بعده إلى أيام المنصور إلى أن خرب السواد فأزال المنصور الخراج عن الخنطة والشعير ورقا وصيره مقاسمة وهما أكثر غلات السواد وأبقى اليسير من الحبوب والنخل والشجر على رسم الخراج وهو كما يلزمون الآن الكسور والمون ؛ فقال المهتدي معاذ الله أن ألزم الناس ظلما تقدم العمل به أو تأخر ، أسقطوه عن الناس ، فقال الحسن بن مخلد إن أسقط أمير المؤمنين هذا ذهب من أموال السلطان في السنة اثنا عشر ألف درهم ، فقال المهتدي على أن أقرر حقا وأزيل ظلما وإن أجهف بيت المال .

والقسم الثالث : كتاب الدواوين لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أحاده ، فيتصفح أحوال ما وكل إليهم ، فإن عدلوا بحق من دخل أو خرج إلى زيادة أو نقصان إلى قوانينه وقابل على تجاوزه .

( حكي ) أن المنصور رضى الله عنه بلغه عن جماعة من كتاب دواوينه أنهم زوروا فيه وغيروا فأمر بإحضارهم وتقدم إليهم ، فقال حدث منهم وهو يضرب من الوافر :

أَطَالَ اللَّهُ عُمْرَكَ فِي صَلَاحٍ وَعِزٍّ يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ  
بِعَفْوِكَ تَسْتَجِيرُ فَإِنْ تُجِرْنَا فَلَمَّا نَكَّ عِصْمَةَ لِلْعَالِيَيْنَا  
وَنَحْنُ الْكَاتِبُونَ وَقَدْ أَسَانَا فَهَبْنَا لِلْكَرَامِ الْكَاتِبِينَ

فأمر بتخليتهم ووصل الفتى وأحسن إليه ، لأنه ظهرت منه الأمانة وبانت فيه النجابة ، وهذه الأقسام الثلاثة لا يحتاج إلى المظالم في تصفحها إلى متظلم .

والقسم الرابع : تظلم المسترزقة من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم وإجحاف النظر بهم فيرجع إلى ديوانه في فرض العطاء العادل فيجربهم عليه وينظر فيما تقصوه أو منعه من قبل ، فإن أخذه ولاية أمورهم استرجعهم منهم ، وإن لم يأخذوه قضاه من بيت المال .  
( ٦ - الأحكام السلطانية )

كتب بعض ولاية الأجناد إلى المأمون أن الجند شعروا ونهبوا ، فكتب إليه : لو عدلت لم يشعروا ، ولو وفيت لم ينهبوا ، وعزله عنهم وأدر عليهم أرزاقهم .  
والقسم الخامس : رد الغصوب ، وهي ضربان أحدهما غصوب سلطانية قد تغلب عليها ولاية الجور كالأملوك المقبوضة عن أربابها ، إما لرغبة فيها ، وإما لتعبد على أهلها ، فهذا إن علم به والى المظالم عند تصفح الأمور أمر برده قبل التظلم إليه ، وإن لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم إلى ديوان السلطنة فإذا وجد فيه ذكر قبضها على مالكها عمل عليه وأمر بردها إليه ولم يحتج إلى بيعة تشهد به وكان ماوجه في الديوان كافيا .

كما حكى أن عمر بن عبد العزيز رحمه الله خرج ذات يوم إلى الصلاة فصادفه رجل ورد من اليمن متظلما فقال من البسيط :

تَدْعُونَ حَيْرَانَ مَظْلُومًا بِبَابِكُمْ فَقَدْ أَتَاكَ بِعِيدِ الدَّارِ مَظْلُومٌ

فقال ماظلامتك ؟ فقال غصبي الوليد بن عبد الملك ضيعتي ، فقال يامراجع اتنى بدفتر الصوافي فوجد فيه أصنى عبد الله الوليد بن عبد الملك ضيعة فلان ، فقال أخرجها من الدفتر وليكتب برد ضيعته إليه ويطلق له ضعف نفقته . والضرب الثاني من الغصوب ما تغلب عليها ذور الأيدي القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة ، فهذا موقوف على تظلم أربابه ولا ينتزع من يد غاصبه إلا بأحد أربعة أمور ، إما باعتراف الغاصب وإقراره ، وإما يعلم والى المظالم فيجوز له أن يحكم عليه بعلمه ، وإما ببينة تشهد على الغاصب بقضيه أو تشهد للمغصوب منه بملكه ، وإما بتظاهر الأخبار الذى ينق منها التواطىء ، ولا يختلج فيها الشكوك لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا فى الأملاك بتظاهر الأخبار كان حكم ولاية المظالم بذلك أحق .

والقسم السادس : مشاركة الوقوف وهي ضربان : عامة وخاصة ، فأما العامة فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها متظلم ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفها إذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه : إما من دواوين الحكام المندوبين لحراسة الأحكام ، وإما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة أو ثبت لها من ذكر وتسمية ، وإما من كتب فيها قديمة تقع فى النفس صحتها وإن لم يشهد الشهود بها لأنه ليس يتعين الخصم فيها فكان الحكم أوسع منه فى الوقوف الخاصة .

وأما الوقوف الخاصة فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها لوقفها

على خصوم متعينين فيعمل عند التشاجر فيها على ما ثبت به الحقوق عند الحاكم ولا يجوز أن يرجع إلى ديوان السلطنة ولا إلى ما يثبت من ذكرها في الكتب القديمة إذا لم يشهد بها شهود معدلون .

والقسم السابع : تنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه لتعززه وقوة يده أو لعلو قدره وعظم خطره ، فيكون ناظر المظالم أقوى يدا وأنفذ أمرا فينفذ الحكم على من توجه إليه بانزعاج ما في يده أو بإلزامه الخروج مما في ذمته .

والقسم الثامن : النظر فيما عجز عنه الناظرون من الحسنة في المصالح العامة ، كالجاهرة بمنكر ضعف عن دفعه والتعدي في طريق عجز عن منعه والتخفيف في حق لم يقدر على رده فيأخذهم بحق الله تعالى في جميعه ويأمر بحملهم على موجه .

والقسم التاسع : مراعاة للعبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها وإخلال بشروطها فإن حقوق الله أولى أن تستوفى وفروضة أحق أن تؤدى :

والقسم العاشر : النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين فلا يخرج في النظر بينهم عن موجب الحق ومقتضاه ، ولا يسوغ أن يحكم بينهم إلا بما يحكم به الحكام والقضاة وربما اشتبه حكم المظالم على الناظرين فيها فيجورون في أحكامها ويخرجون إلى الحد الذي لا يسوغ فيها .

والفرق بين نظر المظالم ونظر القضاة من عشرة أوجه : أحدها أن لناظر المظالم من فضل الهيبة وقوة اليد ما ليس للقضاة في كف الخصوم عن التجاحد ومنع الظلمة من التغالب والتجاذب . والثاني أن نظر المظالم يخرج من ضيق الوجوب إلى سعة الجواز فيكون الناظر فيه أفسح مجالا وأوسع مقالا . والثالث أنه يستعمل من فضل الإرهاب وكشف الأسباب بالأمارات الدالة وشواهد الأحوال اللائحة ما يضييق على الحكام فيصل به إلى ظهور الحق ومعرفة المبطل من الحق . والرابع أن يقابل من ظهر ظلمه بالتأديب ويأخذ من بان عدوانه بالتقويم والتهديب . والخامس أن له من الثاني في ترداد الخصوم عند اشتباه أمورهم واستنباهم حقوقهم ، ليعين في الكشف عن أسبابهم وأحوالهم ما ليس للحكام إذا سلم أحد الخصمين فصل الحكم فلا يسوغ أن يؤخره الحاكم ويسوغ أن يؤخره وإلى المظالم . والسادس أن له رد الخصوم إذا أعضلوا وساطة الأمناء ليفصلوا النزاع بينهم صلحا عن تراض ، وليس للقاضي ذلك إلا عن رضى الخصمين بالرد . والسابع أن يفسح

في ملازمة الخصمين إذ وضحت أمارات التجاحد ويأذن في إلزام الكفالة فيما يسوغ فيه التكفل لينقاد الخصوم إلى التناصف ويعدلوا عن التجاحد والتكاذب ، والثامن أنه يسمع من شهادات المستورين ما يخرج عن عرف القضاة في شهادة المعدلين . والتاسع أنه يجوز له إحلاف الشهود عند ارتياحه بهم إذا بدلوا أيمانهم طوعا ويستكثر من عددهم ليزول عنه الشك وينبى عنه الارتياح ؛ وليس ذلك للحاكم : والعاشر أنه يجوز أن يبتدىء باستدعاء الشهود ويسألهم عما عندهم في تنازع الخصوم ، وعادة القضاة تكليف المدعى إحضار بيته ولا يسمعونها إلا بعد مسألته ؛ فهذه عشرة أوجه يقع بها الفرق بين نظر المظالم ونظر القضاء في التشاجر والتنازع وهما فيها عداهما متساويان ، وسنوضح من تفصيلهما ما يبين به إطلاق ما بينهما من هذه الفروق إن شاء الله تعالى .

( فصل ) وإذا كان كذلك لم يحل حال الدعوى عند الترافع فيها إلى وإلى المظالم من ثلاثة أحوال : إما أن يقترب بها ما يقويها أو يقترب بها ما يضعفها أو تخلو من الأمرين ، فإن اقترن بها ما يقويها . فلما اقترن بها من القوة ستة أحوال تختلف بها قوة الدعوى على التدرج .

فأول أحوالها : أن يظهر معها كتاب فيه شهود معدلون حضور ، والذي يخص نظر المظالم في مثل الدعوى هذه شيان : أحدهما أن يبتدىء الناظر فيها باستدعاء الشهود للشهادة والثاني الإنكار على الجاحد بحسب حاله وشواهد أحواله ، فإذا أحضر الشهود ، فإن كان الناظر في المظالم ممن يحل قدره كالحليمة أو وزير التفويض أو أمير إقليم راعى من أحوال المتنازعين ما تقتضيه السياسة من مباشرة الناظر بينهما إن جل قدرهما أو رد ذلك إلى قاضيه بمشهد منه إن كانا متوسطين أو على بعد منه إن كانا خاملين .

حكى أن المأمون رضى الله عنه كان يجلس للمظالم في يوم الأحد فنهض ذات يوم من مجلس نظره فلقيه امرأة في ثياب ورثة فقالت من البسيط :

يَا خَيْرَ مَنْتَصِفٍ يَهْدِي لَهُ الرُّشْدُ      وَيَا إِمَامًا بِهِ قَدْ أَشْرَقَ الْبَلَدُ  
تَشْكُو إِلَيْكَ عَمِيدَ الْمُلْكِ أَرْمَلَةً      عَدَا عَلَيْهَا فَمَا تَقْوَى بِهِ أَسَدُ  
فَاقْبَرْنَا مِنْهَا ضِيَاعًا بَعْدَ مَنْعَتِهَا      لَمَّا تَفَرَّقَ عَنْهَا الْأَهْلُ وَالْوَلَدُ  
فَاطْرُقَ الْمَأْمُونُ بِسِرٍّ ثُمَّ رَفَعَ رَأْسَهُ وَقَالَ مِنَ الْبَسِيطِ :

مِنْ دُونِ مَا قُلْتِ عَيْلَ الصَّبْرِ وَالْجَلْدِ      وَأَفْرَحَ الْقَلْبَ هَذَا الْحَزَنُ وَالْكَمْدُ

هَذَا أَوْ أَنَّ صَلَاةَ الظُّهْرِ قَانَصَرِي وَأَخْضِرَ الْخَضَمَ فِي الْيَوْمِ الَّذِي أَعِدَ  
الْمَجْلِسُ السَّبْتُ لِأَنْ يَقْضَى الْجُلُوسُ لَنَا أَنْصِفَكَ مِنْهُ وَإِلَّا الْمَجْلِسُ الْأَحَدُ

فانصرفت وحضرت يوم الأحد في أول الناس ، فقال لها المأمون من خصمك ؟  
فقلت القائم على رأسك العباس ابن أمير المؤمنين ، فقال المأمون لقاضيه يحيى بن أكرم  
وقيل لوزيره أحمد بن أبي خالد أجلسها معه وانظر بينهما ، فأجلسها معه ونظر بينهما  
بمحضرة المأمون وجعل كلامها يعلو ، فزجرها بعض حجابيه ، فقال له المأمون دعها فإن  
الحق أنطقها والباطل أخرسه ، وأمر برد ضياعها عليها ، ففعل المأمون في النظر بينهما  
حيث كافأ بمشهدته ، ولم يباشره بنفسه لما اقتضته السياسة من وجهين : أحدهما أنه حكم  
ربما توجه لولده وربما كان عليه وهو لا يجوز أن يحكم لولده وإن جاز أن يحكم عليه .  
والثاني أن الخصم امرأة يحمل المأمون عن محاورتها وابنه من جلالة القدر بالمكان الذي  
لا يقدر غيره على إلزامه الحق فرد النظر بمشهدته إلى من كافأ محاورة المرأة في استيفاء  
الدعوى واستيضاح الحجة ، وباشر المأمون رضى الله عنه تنفيذ الحكم وإلزام الحق :

والحالة الثانية في قوة الدعوى أن يقتصر بها كتاب فيه من الشهود المعدلين من هو  
غائب ، فالذى يختص بنظر المظالم في مثل هذه الدعوى أربعة أشياء : أحدها إرهاب  
المدعى عليه فربما تعجل من إقراره بقوة الهيبة ما يغنى عن سماع البينة . والثاني التقدم  
بإحضار الشهود إذا عرف مكانهم ولم يدخل الضرر الشاق عليهم . والثالث الأمر بملازمة  
المدعى عليه ثلاثا ويجهد رأيه في الزيادة عليها بحسب الحال من قوة الإمارة ودلائل الصحة  
والرابع أن ينظر في الدعوى ، فإن كانت مالا في الذمة كلفه إقامة كفيل ، وإن كانت عينا  
قائمة كالعقار حجر عليه فيها حجرا لا يرفع به حكم يده ورد استغلالها إلى أمين يحفظه  
على مستحقه منهما فإن تطاولت المدة ووقع الإيأس من حضور الشهود جاز لوالى المظالم  
أن يسأل المدعى عليه عن دخول يده مع تجديد إرهابه ، فإن مالكا بن أنس رضى الله عنه  
يرى في مثل هذا الحال سؤال المدعى عليه عن سبب دخول يده وإن لم يره الشافعي  
وأبو حنيفة ، وللناظر في المظالم استعمال الجائز ولا يلزم الاقتصاد على الواجب ، فإن أجاب  
بما يقطع التنازع أمضاه وإلا فصل بينهما بمقتضى الشرع .

والحالة الثالثة في قوة الدعوى أن يكون في الكتاب المقتصر بها شهود حضور لكتهم  
غير معدلين عند الحاكم فالذى يختص بنظر المظالم أن يتقدم الناظر فيها بإحضارهم وسير

أحوالهم فإنه يجدهم على أحوال ثلاثة إما أن يكونوا من ذوى الميئات وأهل الصيانات فالثقة بشهادتهم أقوى وإما أن يكونوا أرباباً فلا يقوى عليهم لكن يقوى بهم إرهاب الخصم وإما أن يكونوا أوساطاً فيجوز له بعد الكشف عن أحوالهم أن يسقطوا بأحلافهم إن رأى قبل الشهادة أو بعدها ثم هو في سماع شهادة هذين الصنفين بين ثلاثة أمور : أحدها إما أن يسمعها بنفسه فيحكم بها وإما أن يرد إلى القاضي سماعها ليؤدبها القاضي إليه ويكون الحكم بها موقوفاً عليه لأن القاضي لا يجوز أن يحكم إلا بشهادة من ثبتت عنده عدالته وإما أن يرد سماعها إلى الشهود المعدلين فإن رد إليهم نقل شهادتهم إليه لم يلزمهم استكشاف أحوالهم وإن رد الشهادة عنده بما يصح من شهادتهم لزمهم الكشف عما يقتضى قبول شهادتهم ليشهدوا بها بعد العلم لصحتها ليكون تنفيذ الحكم بحسبها .

والحالة الرابعة في قوة الدعوى أن يكون في الكتاب المقترن بها شهادة شهود موثقي معدلين والكتاب موثق بصحته ، فالذى يختص بنظر المظالم فيه ثلاثة أشياء : أحدها إرهاب المدعى عليه بما يضطره إلى الصدق والاعتراف بالحق . والثاني سؤاله عن دخول يده لجواز أن يكون من جوابه ما يوضح به الحق . والثالث أن يكشف عن الحال من جيران الملك ومن جيران المتنازعين فيه ليتوصل به إلى وضوح الحق ومعرفة الحق ، فإن لم يصل إليه بواحد من هذه الثلاثة ردها إلى وساطة محتشم مطاع له بهما معرفة وبما تنازعا خبره ليضطرهما بكثرة الترداد وطول المدى إلى التصديق والتصالح ، فإن أفضى الأمر بينهما إلى أحدهما وإلا بت الحكم على ما يوجب حكم القضاء .

والحالة الخامسة في قوة الدعوى أن يكون مع المدعى خط المدعى عليه بما تضمنته الدعوى فنظر المظالم فيه يقتضى سؤال المدعى عليه عن الخط ، وأن يقال له أهذا خطك ، فإن اعترف به يسأل بعد اعترافه عن صحة ما تضمنته ، فإن اعترف بصحته صار مقراً وألزم حكم إقراره ، وإن لم يعترف بصحته فن ولاية المظالم من حكم عليه بخطه إذا اعترف به وإن لم يعترف بصحته وجعل ذلك من شواهد الحقوق اعتباراً بالعرف ، والذي عليه محققوهم وما يراه جميع الفقهاء منهم أنه لا يجوز للناظر منهم أن يحكم بمجرد الخط حتى يعترف بصحة ما فيه ، لأن نظر المظالم لا يبيع من الأحكام ما حظره الشرع ونظر المظالم فيه أن يرجع إلى ما يذكره من خطه ، فإن قال كتبت ليقرضني وما أقرضني أو ليدفع إلى تمنى ما بعته وما دفع فهذا مما يفعله الناس أحياناً ، ونظر المظالم في مثله أن يستعمل فيه من الإرهاب بحسب ما يشهد به الحال وتقوى به الإمارة ثم يرد إلى الوساطة ، فإن أفضت

إلى الصلح وإلا بت القاضي الحكم بينهما بالتحالف ، وإن أنكر الخط فن ولاية المظالم من يختبر الخط بخطوطه التي كتبها ويكلفه من كثرة الكتابة ما يمنع من التصنع فيها ثم يجمع بين الخطين فإذا تشابها حكم به عليه وهذا قول من جعل اعترافه بالخط موجبا للحكم به والذي عليه المحققون منهم أنهم لا يفعلون ذلك للحكم عليه ولكن لإرهابه وتكون الشبهة مع إنكاره للخط أضعف منها مع اعترافه به وترفع الشبهة إن كان الخط منافيا لخطه ويعود الإرهاب على المدعى ثم يردان إلى الوساطة ، فإن أفضت الحال إلى الصلح وإلا بت القاضي الحكم بينهما بالإيمان .

والحالة السادسة في قوة الدعوى إظهار الحساب بما تضمنت الدعوى وهذا يكون في المعاملات ، ولا يخلو حال الحساب من أحد أمرين : إما أن يكون حساب المدعى أو حساب المدعى عليه ، فإن كان حساب المدعى فالشبهة فيه أضعف ، ونظر المظالم يرجع في مثله إلى مراعاة نظم الحساب ، فإن كان مختلفا بحمل فيه الإدغال كان مطرحا وهو بضعف الدعوى أشبه منه بقوتها ، وإن كان نظمه متسقا ونقله صحيحا فالثقة به أقوى فيقتضى من الإرهاب بحسب شواهد ثم يردان إلى الوساطة ثم إلى الحكم البات ، وإن كان الحساب للمدعى عليه كانت الدعوى به أقوى ، ولا يخلو أن يكون منسوباً إلى خطه أو خط كاتبه ، فإن كان منسوباً إلى خطه فلناظر المظالم فيه أن يسأل عنه المدعى عليه أهذا خطك ، فإن اعترف به قيل أنعلم ما هو ، فإن أقر بمعرفته قيل أنعلم صحته ، فإن أقر بصحته صار بهذه الثلاثة مقرا بمضمون الحساب فيؤخذ بما فيه ، فإن اعترف بأنه خطه وأنه لم يعلم ما فيه ولم يعترف بصحته فن حكم بالخط من ولاية المظالم حكم عليه بموجب حسابه وإن لم يعترف بصحته وجعل الثقة بهذا أقوى من الثقة بالخط المرسل ، لأن الحساب لا يثبت فيه قبض مالم يقبض ، والذي عليه المحققون منهم وهو قول الفقهاء أنه لا يحكم عليه بالحساب الذي لم يعترف بصحة ما فيه ، ولكن يقتضى من فضل الإرهاب به أكثر مما اقتضاه الخط المرسل لما تقدم ذكره من الفرق بينهما في العرف ، ثم يردان بعده إلى الوساطة ، ثم إلى بت القضاء ، وإن كان الخط منسوباً إلى كاتبه مثل عنه المدعى عليه قبل سؤال كاتبه ، فإن اعترف بما فيه أخذ به وإن لم يعترف يسأل عنه كاتبه ، فإن أنكره ضعفت الشبهة بإنكاره وأرهب إن كان متهما ولم يرهب إن كان مأمونا ، فإن اعترف به وبصحته صار شاهداً به على المدعى عليه فيحكم عليه بشهادته إن كان عدلاً ، ويقضى بالشاهد واليمين إما مذهباً وإما سياسة تقتضيها شواهد الحال ، فإن لشواهد الحال في

المظالم تأثيراً في اختلاف الأحكام ، ولكل حال منها في الإرهاب حد لا يتجاوزه تمييزاً بين الأحوال بمقتضى شواهدا .

( فصل ) وأما إن اقترن بالدعوى ما يضمنها ، فلما اقترن بها من الضعف ستة أحوال تنافي أحوال القوة ، فينتقل الإرهاب بها من جنبة المدعى عليه إلى جنبة المدعى .

فالحالة الأولى : أن يقابل الدعوى بكتاب شهوده حضور مدلولون يشهدون بما يوجب بطلان الدعوى وذلك من أربعة أوجه : أحدها أن يشهدوا عليه ببطلان ما ادعاه . والثاني أن يشهدوا على إقراره بأن لاحق له فيما ادعاه . والثالث أن يشهدوا على إقرار أبيه الذي ذكر انتقال الملك عنه أنه لاحق له فيما ادعاه . والرابع أن يشهدوا للمدعى عليه بأنه مالك لما ادعاه عليه فبطال دعواه بهذه الشهادة يقتضى نظر المظالم تأديبه بحسب حاله ، فإن ذكر أن الشهادة بالابتياع كانت على سبيل رهب وإلجاء ، وهذا قد يفعله الناس أحياناً فينظر في كتاب الابتياع ، فإن ذكر فيه أنه من غير رهب ولا إلجاء ضعفت شبهة هذه الدعوى ، وإن لم يذكر ذلك فيه قويت شبهة الدعوى وكان الإرهاب في الجهتين بمقتضى شواهد الحالين ورجع إلى الكشف بالمجاورين والخلطاء ، فإن بان ما يوجب المدلول عن ظاهر الكتاب عمل عليه ، وإن لم يبين كان إمضاء الحكم بما شهد به شهود الابتياع أحق فإن سأل إحلاف المدعى عليه بأن ابتاعه كان حقاً ولم يكن على سبيل الرهب والإلجاء ، فقد اختلف الفقهاء في جواز إحلافه لاختلاف ما ادعاه ، فذهب أبو حنيفة رضي الله عنه وطائفة من أصحاب الشافعي إلى جواز إحلافه لاحتمال ما ادعاه وإمكانه ، وامتنع آخرون من أصحاب الشافعي من إحلافه ، لأن متقدم إقراره مكذب متأخر دعواه . ولوالى المظالم أن يعمل من اللقوانين بما تقتضيه شواهد الحالين ، وهكذا لو كانت للدعوى ديناً في الدمة فأظهر المدعى عليه كتاب براءة منه فذكر المدعى أنه أشهد على نفسه قبل أن يقبض ولم يقبض كان إحلاف المدعى عليه على ما تقدم ذكره .

والحالة الثانية : أن يكون شهود الكتاب المقابل للدعوى عدولاً غائبين ، فهذا على ضربين : أحدهما أن يتضمن إنكاره اعترافاً بالسبب كقوله لاحق له في هذه الضيقة لأننى ابتعتها منه ودفعت ثمنها إليه وهذا كتاب عهدى بالإشهاد عليه فيصير المدعى عليه مدعياً بكتاب قد غاب شهوده فيكون على مامضى وله زيادة بد وتصرف فتكون الأمانة أقوى وشاهد الحال أظهر ، فإن لم يثبت بها الملك فيرهبهما بحسب ما تقتضيه شواهد أحوالهما ويأمر بإحضار الشهود إن أمكن ويضرب لحضورهم أجلاً يردهما فيه

إلى الوساطة ، فإن أفضت إلى صلح عن تراض استقر به الحكم وعدل عن استماع الشهادة إذا حضرت وإن لم ينبرم ما بينهما صلحا أمعن في الكشف عن جيرانهما وجيران الملك وكان لوالى المظالم رأيه في زمان الكشف في خصلة من ثلاث : منها ما يؤديه اجتهداه إليه بحسب الأمارات وشواهد الأحوال . إما أن يرى انتزاع الضيعة من يد المدعى عليه وتسليمها إلى المدعى إلى أن تقوم عليه بينة بالبيع ، وإما أن يسلمها إلى أمين تكون في يده ويحفظ استغلالها على مستحقه ، وإما أن يقرها في يد المدعى عليه ويجبر عليه فيها وينصب أمينا يحفظ استغلالها ويكون حالهما على ما يراه والى المظالم في خصلة من هذه الثلاث ، ما كان راجيا أحد أمرين : من ظهور الحق بالكشف ، أو حضور الشهود للأداء ، فإن وقع الإيأس منهم بت الحكم بينهما ، فلو سأل المدعى عليه لإحلاف المدعى أحلفه له وكان ذلك بتا للحكم بينهما . والضرب الثاني أن لا يتضمن إنكاره اعترافا بالسبب ويقول هذه الضيعة لى لاحق لهذا المدعى فيها وتكون شهادة الكتاب على المدعى على أحد وجهين : إما على إقراره بأن لاحق له فيها ، وإما على إقراره بأنها ملك المدعى عليه فالضيعة مقررة في يد المدعى عليه لا يجوز انتزاعها منه ، فأما الحجر عليه فيها وحفظ استغلالها مدة الكشف والوساطة فعتبر بشواهد أحوالهما واجتهاد والى المظالم فيما يراه بينهما إلى أن يثبت الحكم بينهما .

وأما الحالة الثالثة : أن شهود الكتاب المقابل لهذه الدعوى حضور غير معدلين فبراعى والى المظالم فيهم ما قدمنا في جنية المدعى من أحوالهم الثلاث ، وبراعى حال إنكاره هل يتضمن اعترافا بالسبب أم لا ، فيعمل والى المظالم في ذلك بما قدمناه تعويلا على اجتهداه برأيه في شواهد الأحوال .

والحالة الرابعة : أن يكون شهود الكتاب موفى معدلين فليس يتعلق به حكم إلا في الإرهاب المجرد الذى يقتضى فضل الكشف ثم في بت الحكم على ما تضمنته الإنكار من الاعتراف بالسبب أم لا .

والحالة الخامسة : أن يقابل المدعى عليه بخط المدعى بما يوجب إكذابه في الدعوى فيعمل بما قدمناه في الخط ويكون الإرهاب معتبرا بشاهد الحال .

والحالة السادسة : أن يظهر في الدعوى حساب يقتضى بطلان الدهوى فيعمل فيه بما قدمناه في الحساب ويكون الكشف والإرهاب والمطالبة معتبرا بشواهد الأحوال ثم يبت الحكم بعد الإيأس قطعاً للنزاع .

( فصل ) فأما إن تجردت الدعوى عن أسباب القوة والضعف فلم يقرن بها ما يقربها ولا ما يبعدها فنظر المظالم يقتضى مراعاة حال المتنازعين في غلبة الظن ، ولا يخلو حالها فيه من ثلاثة أحوال : أحدها أن تكون غلبة الظن في جنبه المدعى . والثانى أن تكون في جنبه المدعى عليه . والثالث أن يعتدلا فيه والذي يؤثره غلبة الظن في إحدى الجهتين هو إرهابهما وتغليب الكشف من جهتهما ، وليس لفصل الحكم بينهما تأثير يعتبر فيه الظنون الغالبة ، فإن كانت غلبة الظن في جنبه المدعى وكانت الريبة متوجهة إلى المدعى عليه ، فقد يكون من ثلاثة أوجه : أحدها أن يكون المدعى مع خلوه من حجة يظهر بها مضعوف اليد مستلان الجنبه والمدعى عليه ذا بأس وقدره ، فإذا ادعى عليه غضب دار أوضعية غلب في الظن أن مثله مع لينه واستضعافه لا يتجاوز في دعواه على من كان ذا بأس وذا سطوة . والثانى أن يكون المدعى مشهورا بالصدق والأمانة والمدعى عليه مشهورا بالكذب والخيانة فيغلب في الظن صدق المدعى في دعواه . والثالث أن تتساوى أحوالهما غير أنه قد عرف للمدعى بد متقدمة وليس يعرف للدخول بد المدعى عليه سبب حادث فالذى يقتضيه نظر المظالم في هذه الأحوال الثلاثة : شيان : أحدهما إرهاب المدعى عليه لتوجه الريبة . والثانى مؤاله عن سبب دخول يده وحادث ملكه فإن مالك بن أنس رضى الله عنه يرى ذلك مذهبا في القضاء مع الارتياح فكان نظر المظالم بذلك أولى وربما أنف المدعى عليه مع علو منزلته عن مساواة خصمه في المحاكمة فينزل عما في يده لخصمه عفوا ، كالذى حكى عن موسى الهادى . جلس يوما للمظالم وعمارة بن حمزة قائم على رأسه وله منزلة فحضر رجل في جملة المتظلمين يدعى أن عمارة غضب ضيعة له فأمره الهادى بالجلوس معه للمحاكمة ، فقال يا أمير المؤمنين إن كانت الضيعة له فإعارضه فيها ، وإن كانت لى فقد وهبتها له وما أبيع موضعى من مجلس أمير المؤمنين . وربما تلتطف والى المظالم في إيصال المتظلم إلى حقه بما يحفظ معه حشمة المطلوب أو مواضعة المطلوب على ما يحفظ به حشمة نفسه أن يكون منسوبا إلى تحيف ومنع من حق كالذى حكاه عون بن محمد أن أهل نهر المرغاب بالبصرة خاصموا فيه المهدي إلى قاضيه عبيد الله بن الحسن العنبرى فلم يسلمه إليهم ولا الهادى بعده ثم قام الرشيد فتظلموا إليه وجعفر بن يحيى ناظر في المظالم فلم يرده إليهم فاشتراه جعفر بن يحيى من الرشيد بعشرين ألف درهم ووهبه لهم وقال إنما فعلت هذا لتعلموا أن أمير المؤمنين لحقه لجلاج فيه وأن عبده اشتراه فوهبه لكم فقال فيه أشجع السلى من الكامل :

رَدَّ السَّبَّاحَ بِذِي يَدَيْهِ وَأَهْلَهَا فِيهَا بِمَنْزِلَةِ السَّمَاءِ الْأَعَزَلِ  
قَدْ أَبْقَنُوا بِذَهَابِهَا وَهَلَاكِهِمْ وَالْدَّهْرُ يَرْعَاها بِبُيُومٍ أَغْضَلِ  
فَافْتَكَّهَا لَهُمْ وَهُمْ مِنْ دَفْرِهِمْ بَيْنَ الْجِرَانِ وَبَيْنَ حَدِّ الْكُلْكُلِ  
مَا كَانَ يُرْجَى غَيْرُهُ لِفِكَاكِهَا إِنَّ الْكَرِيمَ لِكُلِّ أَمْرٍ مُغْضِلِ

فاحتمل ما فعله جعفر بن يحيى من أن يكون قد ابتداء من نفسه تنزيها للرشد عن  
التظلم فيه واحتمل أن يكون الرشد واضعه على هذا لئلا ينسب أبوه وأخوه إلى جور  
في حق وهو الأشبه ولأيهما كان فقد عاد به الحق إلى أهله مع حفظ الحشمة وحسم البذلة  
أما إن كان غلبة الظن في جنة المدعى عليه ، فقد يكون ذلك من ثلاثة أوجه : أحدها أن  
يكون المدعى مشهورا بالظلم والحيانة والمدعى عليه مشهورا بالنصفة والأمانة . والثاني أن  
يكون المدعى دينيا مبتذلا والمدعى عليه نزها منصوبا فيطلب لإحلافه قصدا لبلذته .  
والثالث أن يكون للدخول يد المدعى عليه سبب معروف وليس يعرف لدعوى المدعى  
سبب فيكون غلبة الظن في هذه الأحوال الثلاثة في جنة المدعى عليه والريية متوجهة إلى  
المدعى ، فذهب مالك رحمه الله إن كانت دعواه في مثل هذه الحالة بعين قائمة لم يسمعها  
إلا بعد ذكر السبب الموجب لها وإن كانت في مال الذمة لم يسمعها إلا بعد أن يقيم المدعى  
بينة أنه كان بينه وبين المدعى عليه معاملة ، والشافعي وأبو حنيفة رضى الله عنهما لا يريان  
ذلك في حكم القضاة .

فأما نظر المظالم الموضوع على الأصلح فعلى الجائز دون الواجب ، فيسوغ فيه مثل هذا  
عند ظهور الريية وقصد العناد ، ويبالغ في الكشف بالأسباب المؤدية إلى ظهور الحق  
ويصون المدعى عليه بما اتسع في الحكم ، فإن وقع الأمر على التحالف وهو غاية الحكم  
البات الذي لا يجوز دفع طالب عنه في نظر القضاء ولا في نظر المظالم إذا لم يكفه عنه  
الإرهاب ولا الوعظ ، فإن فرق دعاويه وأراد أن يحلف في كل مجلس منها على بعضها  
قصدا لإعانتة وبذلتة فالذي يوجه حكم القضاء أن لا يمتنع من تبعض الدعاوى وتفريق  
الإيمان ، والذي ينتج من نظر المظالم أن يؤمر المدعى بجمع دعاويه عند ظهور الإعانت منه  
وإحلاف الخصم على جميعها يمينا واحدة ، فأما إن اعتدلت حال المتنازعين وتقابلت  
بينة المتشاجرين ولم يرجع حجة أحدهما بأمانة أو ظنة فينبغي أن يساوى بينهما في العظة  
وهذا مما يتفق عليه القضاء وولاة المظالم ثم يختص ولاة المظالم بعد العظة بالإرهاب لهما  
عما لتساويهما ، ثم بالكشف عن أصل الدعوى وانتقال الملك ، فإن ظهر بالكشف

ما يعرف به الحق منهما عمل عليه ؛ وإن لم يظهر بالكشف ما ينفصل به تنازعهما ردهما إلى وساطة وجوه الجيران وأكابر العشائر ، فإن نجح بها ما بينهما وإلا كان فصل القضاء بينهما وهو خاتمة أمرها بحسب ما برأه من المباشرة لبث الحكم والاستنابة فيه . وربما ترفع إلى ولاية المظالم في غوامض الأحكام ومشكلات الخصاص ما يرشده إليه الجلساء ويفتحه عليه العلماء فلا ينكر منهم الابتداء ولا يستكثر أن يعمل به في الانتهاء ، كالذى رواه الزبير بن يكار عن إبراهيم الحزمي بن محمد بن معن الغفاري أن امرأة أتت عمر بن الخطاب رضى الله عنه فقالت يا أمير المؤمنين إن زوجي يصوم النهار ويقوم الليل وأنا أكره أن أشكوه وهو يعمل بطاعة الله ، فقال لها نعم الزوج زوجك ، فجعلت تكرر عليه القول وهو يكرر عليها الجواب ؛ فقال له كعب بن سور الأسدي يا أمير المؤمنين هذه امرأة تشكو زوجها في مبادئها عن فراشه ، فقال له عمر رضى الله عنه كما فهمت كلامها فاقض بينهما ، فقال كعب على زوجها فأني به ، فقال إن امرأتك تشكوك فقال أفي طعام أو شراب ؟ قال لا ، في واحد منهما ، فقالت المرأة من الرجز :

يَا أَيُّهَا الْقَاضِي الْحَكِيمُ رُشِدُهُ      أَلْهَى خَلِيلِي عَنْ فِرَاشِي مَسْجِدُهُ  
زَهْدُهُ فِي مَضْجِعِي تَعْبِيدُهُ      نَهَارُهُ وَلَيْلُهُ مَا يَرْقُدُهُ  
فَلَسْتُ فِي أَمْرِ النِّسَاءِ أَحْمَدُهُ      فَاقْضِ الْقَضَا يَا كَعْبُ لَا تَرُدُّدُهُ  
فقال الزوج من الرجز :

زَهْدِي فِي فَرْشِيهَا وَفِي الْحِجْلِ      أَنِّي امْرُؤٌ أَذْهَلَنِي مَا قَدَّ نَزَلَ  
فِي سُورَةِ النَّحْلِ وَفِي السَّبْعِ الطُّوْلِ      وَفِي كِتَابِ اللَّهِ تَنْوِيفُ جَلَلَ  
فقال كعب من الرجز :

إِنَّ كَمَا حَقَّ عَلَيْكَ يَا رَجُلُ نَصِيبُهَا فِي أَرْبَعٍ لِمَنْ عَقَلَ  
فَأَعْطِهَا ذَاكَ وَدَعْ عَنْكَ الْعِلْلَ

ثم قال له إن الله قد أحل لك من النساء مثنى وثلاث ورباع ، فلك ثلاثة أيام وليالهن تعبد فيهن ربك ولها يوم وليلة ، فقال عمر لكعب رضى الله عنه ، والله ما أدري من أى أمرتك أعجب أمن فهمك أمرها ؟ أم من حكمتك بينهما ؟ إذ ذهب فقد ولينك القضاء بالبصرة ، وهذا القضاء من كعب والإمضاء من عمر رضى الله عنه كان حكما بالجانز

دون الواجب ، لأن الزوج لا يلزمه أن يقسم للزوجة الواحدة ولا يجيبها إلى الفراش إذا أصابها دفعة واحدة ، فدل هذا على أن لوالى المظالم أن يحكم بالجائز دون الواجب .

#### فصل فى توقيعات الناظر فى المظالم

وإذا وقع الناظر فى المظالم فى قصص المتظلمين إليه بالنظر بينهم لم يخل حال الموقع إليه من أحد أمرين إما أن يكون والياً على ما وقع به إليه أو غير وال عليه ، فإن كان والياً عليه كتوقيعه إلى القاضى بالنظر بينهما ، فلا يخلو حال ماتضمنه التوقيع من أحد أمرين إما أن يكون إذناً بالحكم أو إذناً بالكشف والوساطة فإن كان إذناً بالحكم جاز له الحكم بينهما بأصل الولاية ويكون التوقيع تأكيداً لا يؤثر فيه قصور معانيه ، وإن كان إذناً بالكشف للصورة أو التوسط بين الخصمين ، فإن كان فى التوقيع بذلك نهيه عن الحكم فيه لم يكن له أن يحكم بينهما وكان هذا النهى عزلاً له عن الحكم بينهما وهو على عموم ولايته فيها عداها لأنه لما جاز أن تكون الولاية نوعين عامة وخاصة جاز أن يكون العزل نوعين عاماً وخاصاً ، وإن لم ينه فى التوقيع عن الحكم بينهما حين أمره بالكشف ، فقد قيل يكون نظره على عمومه فى جواز حكمه بينهما لأن أمره ببعض ما إليه لا يكون منعه من غيره ، وقيل بل يكون منعه من غيره ، وقيل بل يكون ممنوعاً من الحكم بينهما مقصوداً على ماتضمنه التوقيع من الكشف والوساطة ، لأن فحوى التوقيع دليل عليه ثم ينظر ، فإن كان التوقيع بالوساطة لم يلزمه إنهاء الحال إليه بعد الوساطة وإن كان بكشف الصورة لزمه إنهاء حالها إليه لأنه استخبار منه فلزمه إجابتة عنه فهذا حكم توقيعه إلى من له الولاية .

وأما الحالة الثانية . وهو أن يوقع إلى من لا ولاية له كتوقيعه إلى فقيه أو شاهد فلا يخلو حال توقيعه من ثلاثة أحوال : أحدها أن يكون بكشف الصورة ، والثانى أن يكون بالوساطة . والثالث أن يكون بالحكم ، فإن كان التوقيع بكشف الصورة فعليه أن يكشفها وينهى منها ما يصح أن يشهد به ليجوز للموقع أن يحكم به ، فإن أنهى مالا يجوز أن يشهد به كان خبراً لا يجوز أن يحكم به الموقع ولكن يجعله فى نظر المظالم من الأمارات التى يقلب بها حال أحد الخصمين فى الإرهاب وفضل الكشف ، فإن كان التوقيع بالوساطة توسط بينهما ولم يقف على ماتضمنه التوقيع من تخصيص الوساطة ، لأن الوساطة لا تنفرد إلى تقليد ولا ولاية وإنما يفيد التوقيع بالوساطة تعيين الوسيط باختيار الموقع وقود الخصمين إليه اختياراً ، فإن أفضت الوساطة إلى صلح الخصمين لم يلزمه إنهاؤها وكان شاهداً فيها متى استدعى للشهادة أداها ، وإن لم تفص الوساطة إلى صلحهما كان

شاهدا عليهما فيما اعترفا به عنده يؤديه إلى الناظر في المظالم إن عاد الخصمان إلى التظلم ، ولا يلزمه أدائه إن لم يعودا وإن كان التوقيع بالحكم بينهما ، فهذه ولاية يراعى فيها معاني التوقيع ليكون نظره محمولا على موجه .

وإذا كان كذلك فالتوقيع حالان : أحدهما أن يحال به على إجابة الخصم إلى ملتسمه فيعتبر فيه حينئذ ماسأل الخصم في ظلامته ويصير النظر مقصورا عليه ، فإن سأل الوساطة أو الكشف للصورة كان التوقيع موجبا له وكان النظر مقصورا عليه ، وسواء خرج التوقيع مخرج الأمر كقوله أجبه إلى ملتسمه ، أو خرج مخرج الحكاية كقوله رأيك في إجابته إلى ملتسمه كان موقعا لأنه لا يقتضى ولاية يلزم حكمها فكان أمرها أخف فإن سأل المتظلم في قصته الحكم بينهما فلا بد أن يكون الخصم مسمى والخصومة مذكورة لتصح الولاية عليها ، فإن لم يسم الخصم ولم تذكر الخصومة لم تصح الولاية لأنها ليست ولاية عامة فيحمل على عمومها ولا خاصة للجهل بها وإن سمي رافع القصة خصمه وذكر خصومته نظر في التوقيع بإجابته إلى ملتسمه ، فإن خرج مخرج الأمر فوق وأجاب إلى ملتسمه وعمل بما التمسه صحت ولايته في الحكم بينهما ، فهذا التوقيع ، وإن خرج مخرج الحكاية للحال فوق رأيك في إجابته إلى ملتسمه فهذا التوقيع خارج في الأعمال السلطانية مخرج الأمر والعرف باستعماله فيها معتاد ، فأما في الأحكام الدينية فقد جوزته طائفة من الفقهاء اعتبارا في العرف فيه وصحت به الولاية ، ومنعت طائفة أخرى من جوازه وانعقاد الولاية به حتى يقترن به أمر تنعقد ولايته به اعتبارا بمعاني الألفاظ ، فلو كان رافع القصة سأل التوقيع بالحكم بينهما فوق بإجابته إلى ملتسمه من يعتبر العرف المعتاد صحت الولاية بهذا التوقيع ، وإن وقع من يعتبر معاني الألفاظ لم تصح به الولاية لأنه سأل التوقيع بالحكم ولم يسأل الحكم . والحالة الثانية في التوقيعات أن يحال فيه على إجابة الخصم إلى ماسأل ويستأنف فيه الأمر بما تضمنه فيصير ماتضمنه التوقيع هو المعتبر في الولاية ، فإن كان كذلك فله ثلاثة أحوال : حال كمال . وحال جواز . وحال يخلو عن الأمرين . فأما الحالة التي يكون التوقيع فيها كمال في صحة الولاية فهو أن يتضمن شيئين : أحدهما الأمر بالنظر . والثاني الأمر بالحكم فيذكر فيه أنظر بين رافع هذه القصة وبين خصمه وأحكم بينهما بالحق وموجب الشرع ؟ فإذا كان كذلك جاز لأن الحكم لا يكون إلا بالحق الذي يوجبه حكم الشرع ، وإنما يذكر ذلك في التوقيعات وصفا لا شرطا ، فإننا كان هذا التوقيع جامعا لمسلمين الأمرين من النظر والحكم فهو

التوقيع الكامل وبصح به التقليد والولاية. وأما الحالة التي يكون فيها التوقيع جائزا مع قصور  
عن حال الكمال فهو أن يتضمن الأمر بالحكم دون النظر فيذكر في توقيعه أحكم بين  
رافع هذه القصة وبين خصمه أو يقول اقض بينهما فتصح الولاية بذلك لأن الحكم والقضاء  
بينهما لا يكون إلا بعد تقدم النظر فصار الأمر به متضمنا للنظر لأنه لا يخلو منه .

وأما الحالة التي يكون التوقيع فيها خاليا من كمال وجواز فهو أن يذكر في التوقيع أنظر  
بينهما ، فلا تنعقد بهذا التوقيع ولاية لأن النظر بينهما قد يحتمل الوساطة الجائزة ويحتمل  
الحكم اللازم وهما في الاحتمال سواء ، فلم تنعقد به مع الاحتمال في الولاية ، وإن ذكر  
فيه أنظر بينهما بالحق ، فقد قيل إن الولاية به منعقدة ، لأن الحق مألزم ، وقيل لا تنعقد  
به ، لأن الصلح والوساطة حق وإن لم يلزمه والله أعلم .

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR 5 TAHUN 1986**

**TENTANG**

**PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANGMAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram,serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum,dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat;
- b. bahwa dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut,dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk 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;
- c. bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan,dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan,perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional;
- d. bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan,kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat;
- e. bahwa sehubungan dengan pertimbangan tersebut,dan sesuai pula dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, perlu dibentuk Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 24,dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 dihubungkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara;

3. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2951);
4. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3316).

Dengan persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA.

## **Pasal 2**

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

## **Pasal 49**

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **Pasal 53**

- (1) Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
  - c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

#### **Pasal 54**

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

#### **Pasal 83**

- (1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa Hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, dan bertindak sebagai:
  - a. pihak yang membela haknya; atau
  - b. peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.
- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 9 TAHUN 2004**  
**TENTANG**  
**PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986**  
**TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- c. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Mengingat:

1. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344);
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 8; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 9; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359);

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

XXX

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan:

**UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 5 TAHUN 1986 TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA.**

**Pasal 2**

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

**Pasal 6**

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 48 TAHUN 2009**  
**TENTANG**  
**KEKUASAAN KEHAKIMAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- b. bahwa untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa perlu dilakukan penataan sistem peradilan yang terpadu;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman;

Mengingat:

Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

dan

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan:

**UNDANG-UNDANG TENTANG KEKUASAAN KEHAKIMAN**

**Pasal 2**

- (1) Peradilan dilakukan "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA".

- (2) Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.
- (3) Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan undang-undang.
- (4) Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

### **Pasal 3**

- (1) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan.
- (2) Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 21**

- (1) Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

### **Pasal 25**

- (1) Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.
- (2) Peradilan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Peradilan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (4) Peradilan militer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 51 TAHUN 2009**  
**TENTANG**  
**PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986**  
**TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sehingga perlu diwujudkan adanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat;
- b. bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Mengingat :

1. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380);

4. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1986 TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA.

### **Pasal I**

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 diubah sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:

#### **Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pengadilan adalah pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara di lingkungan peradilan tata usaha negara.
2. Hakim adalah hakim pada pengadilan tata usaha negara dan hakim pada pengadilan tinggi tata usaha negara.
3. Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.
6. Hakim ad hoc adalah hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dalam undang-undang.
7. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

8. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
9. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
10. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
11. Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.
12. Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 30 TAHUN 2014**  
**TENTANG**  
**ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- c. bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Mengingat:

Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan Persetujuan Bersama  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**  
dan  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**  
**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan:

**UNDANG-UNDANG TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**Pasal 21**

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- (5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- (6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

### **Pasal 53**

- (1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
- (4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

### **Pasal 87**

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

## CURRICULUM VITAE

Nama Lengkap : Muhamad Fatih Nasrullah  
Tempat, Tanggal Lahir : Bogor, 4 Desember 1994  
Alamat Kos : Kp. Sapen GK1/547B, RT 023 RW 07, Kel.  
Demangan, Kec. Gondokusuman, Kota Yogyakarta  
Alamat Rumah : Villa Ciomas Indah G17/20, Desa Ciomas Rahayu,  
Kec. Ciomas, Kab. Bogor. Jawa Barat  
Email : [fatihtea@gmail.com](mailto:fatihtea@gmail.com)  
No. HP : 08568830001  
Blog : fatihnasrullah.blogspot.com  
Nama Ayah : M. Adhi Maretnas Harapan  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta  
Nama Ibu : Noor Hendrawati  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga

### Riwayat Pendidikan Formal :

1. SD Negeri 8 Serang (2000-2001)
2. SDIT Raudhatul Jannah Cilegon (2001-2003)
3. MI Mathla'ul Anwar Pusat Menes (2003-2006)
4. SMP Daar El-Falaah Pandeglang (2006-2009)
5. MAN 2 Bogor (2009-2010)
6. SMAIT Insantama Bogor (2010-2013)
7. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2013-2017)

### Riwayat Organisasi :

1. Ketua OSIS SMAIT Insantama (2011-2012)
2. Wakil Ketua Ekstrakurikuler Jurnalistik SMAIT  
Insantama (2011-2012)
3. Ketua Divisi Informasi dan Komunikasi Ikatan  
Alumni Insantama (2014-2017)
4. Ketua Gema Pembebasan Komisariat UIN  
Sunan Kalijaga Yogyakarta (2015-2016).

Riwayat Kegiatan :

1. The Leadership and Management Training 2012 University Malaya, 25 November-1 Desember 2012, Kuala Lumpur, Malaysia.
2. Sekolah Pemikiran Islam (SPI) Angkatan V, Gema Pembebasan Komisariat UIN Sunan Kalijaga, 14-15 Mei 2016, Hotel Delta Yogyakarta.

