

**BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK
DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA
BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M. HADJON
DAN *SADD ADZ-DZARI'AH*
(Studi di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya)**

SKRIPSI

OLEH :

**MUHAMMAD MAULANA ABDULLAH ULIL ALBAB
NIM 220203110006**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2025**

**BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK
DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA
BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M. HADJON
DAN *SADD ADZ-DZARI'AH*
(Studi di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya)**

SKRIPSI

OLEH :

**MUHAMMAD MAULANA ABDULLAH ULIL ALBAB
NIM 220203110006**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2025**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK DALAM PEMERIKSAAN
PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN
TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M. HADJON DAN *SADD
ADZ-DZARI'AH***

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keselurutan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 03 Desember 2025

Penulis,



Muhammad Maulana Abdullah

Ulil Albab

NIM 220203110006

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab NIM:220203110006 Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan Judul :

**BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK DALAM PEMERIKSAAN
PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN
TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M. HADJON DAN SADD
ADZ-DZARI'AH.**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Pengaji.

Mengetahui,

Malang, 03 Desember 2025

Ketua Program Studi

Dosen Pembimbing

Hukum Tata Negara (*Siyasah*)



Dr. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP 196807101999031002



Nur Jannahi, S.H.I., M.H.
NIP 198110082015032002

BUKTI KONSULTASI

Nama : Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab
NIM : 220203110006
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Dosen Pembimbing : Nur Jannani, S.H.I., M.H.
Judul Skripsi: BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK
DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN
SENGKETA TATA USAHA NEGARA
BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN
HUKUM PHILIPUS M.HADJON DAN SADD
ADZ-DZARI'AH.

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Jumat, 03 Oktober 2025	Penyusunan Outline Proposal Skripsi	q
2	Jumat, 10 Oktober 2025	Perbaikan Latar Belakang	q
3	Jumat, 17 Oktober 2025	Perbaikan Rumusan Masalah	q
4	Jumat, 31 Oktober 2025	Perbaikan Kerangka Teori	q
5	Jumat, 07 November 2025	ACC Proposal Skripsi	q
6	Sabtu, 22 November 2025	Perbaikan Sempro dan Metodologi Penelitian	q
7	Selasa, 25 November 2025	Daftar Pertanyaan Wawancara	q
8	Jumat, 28 November 2025	Pembahasan Rumusan Masalah 1	q
9	Selasa, 02 Desember 2025	Perbaikan Rumusan Masalah 2 dan 3	q
10	Rabu, 03 Desember 2025	Finalisasi Penulisan Skripsi	q

Malang, 03 Desember 2025

Mengetahui,

Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)


Dr. Musleh Harry, S.H, M.Hum.
NIP 196807101999031002

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab, 220203110006 , mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M.HADJON DAN SADDADZ-DZARI'AH

Telah dinyatakan lulus dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal 12 Desember 2025. Dengan Penguji:

1. Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M.
NIP. 198706202019032013

(.....)
Ketua

2. Nur Jannani, S.HI., M.H.
NIP. 198110082015032002

(.....)
Sekretaris

3. Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.
NIP. 198405202023211024

(.....)
Penguji Utama

Malang, 12 Desember 2025



KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI

Yang bertandatangan di bawah ini, saya pembimbing skripsi dari mahasiswa:

Nama : Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab

NIM : 220203110006

Fakultas : Syariah

Jurusan : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

Menyatakan bahwa skripsi mahasiswa yang bersangkutan telah selesai dan siap
diujikan oleh tim penguji skripsi.

Demikian untuk dijadikan maklum

Malang, 03 Desember 2025

Dosen Pembimbing,



Nur Jannani, S.H.I., M.H.

NIP. 198110082015032002

MOTTO

يَأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُوْنُوا قَوَامِينَ اللَّهُ شُهَدَاءِ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَكُمْ شَنَآنُ قَوْمٍ عَلَىٰ إِلَّا تَعْدِلُوا
إِعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak (kebenaran) karena Allah (dan) saksi-saksi (yang bertindak) dengan adil. Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlakulah adil karena (adil) itu lebih dekat pada takwa. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan.”

(Q.S Al-Maidah: 8)

Semua Anak Itu Istimewa, dan Bisa Menjadi Juara Pada Bidangnya Masing Masing.

-KH Ahmad Junaidi Hidayat-

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, Puji Syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan pertolongan kepada penulis, sehingga penulis skripsi dengan judul: **BATASAN KETERLIBATAN NON-PIHAK DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M.HADJON DAN *SADD ADZ-DZARI'AH*.**

Dapat penulis selesaikan dengan baik. Sholawat serta salam selalu kami curahkan kepada nabi muhammad SAW yang menjadi perantara sampainya ajaran islam kepada kita semua dan memberikan teladan yang baik kepada kita dalam menjalani kehidupan ini. Dengan meneladani beliau, semoga kita tergolong orang orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kelak. Amin.

Dengan segala pengajaran, bimbingan atau pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terimakasih tak terhingga kepada :

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Dr. H. Musleh Harry, SH, M.Hum., selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dewan penguji skripsi yang telah mencurahkan pikiran untuk memberikan saran ataupun kritik yang membuat penulis dapat memperbaiki tulisannya menjadi lebih baik.
5. Nur Jannani, S.HI., M.H., selaku dosen pembimbing skripsi penulis, yang senantiasa memberikan arahan, bimbingan dan motivasi kepada penulis. Tanpa arahan, bimbingan dan motivasi beliau, mustahil rasanya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini tepat waktu. Semoga Allah melimpahkan karunia panjang umur dan kesehatan kepada beliau. Aamiin.
6. Prof. Dr. H. Saifullah, SH., M.Hum., Selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh kuliah.
7. Segenap dosen dan civitas akademika Program Studi Hukum Tata Negara khususnya dan dosen Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang pada umumnya yang telah memberikan pembelajaran kepada kami semua. Dengan niat yang ikhlas, semoga amal mereka semua menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
8. Kedua orang tua tercinta, Abi Suhartono dan Mama Ike Mailudyan atas semua pengorbanan dan jasa beliau berdua sehingga penulis bisa sampai pada titik ini. Terima kasih atas doa-doa yang selalu beliau berdua panjatkan sehingga menjadi kekuatan bagi penulis untuk terus melangkah menggapai tujuan dan cita-cita.

Terima kasih juga kepada Kakek dan Nenek serta Saudara yang telah memberikan doa dan dukungannya

9. Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku Majelis hakim pembimbing skripsi penulis, berawal dari magang lanjut penelitian yang senantiasa memberikan arahan, bimbingan dan motivasi kepada penulis. Tanpa arahan, bimbingan dan motivasi beliau, mustahil rasanya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini tepat waktu. Semoga Allah melimpahkan karunia panjang umur dan kesehatan kepada beliau. Aamiin.
10. Seluruh teman-teman penulis yang selalu membersamai, memotivasi dan membantu dalam penulisan skripsi ini.
11. Kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyusun skripsi.

Dengan terselesaikannya laporan skripsi ini, harapannya ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan akhirat. Sebagai manusia yang tak pernah luput dari kekhilafan, penulis sangat mengharapkan pintu maaf serta kritikan dan saran dari semua pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 03 Desember 2025



Muhammad Maulana Abdullah
Ulil Albab

NIM 220203110006.

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Pengertian Umum

Pedoman transliterasi adalah aturan yang mengarahkan proses pengalihan huruf dari satu sistem tulisan ke sistem tulisan lain, khususnya dari huruf Arab ke huruf Latin. Panduan ini memiliki peranan penting dalam penulisan karya ilmiah, terutama dalam studi-studi keislaman, agar istilah-istilah berbahasa Arab dapat ditulis secara konsisten dan akurat. Di Indonesia, pedoman resmi yang digunakan untuk transliterasi Arab-Latin mengacu pada ketentuan tertentu yang telah ditetapkan :

1. SKB Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.
2. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987.

Tujuan dari pedoman ini adalah untuk menciptakan keseragaman dalam penulisan karya ilmiah di kalangan perguruan tinggi, terutama di lingkungan Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri (PTKIN). Pedoman transliterasi ini memuat ketentuan-ketentuan mengenai cara mengalihkan huruf Arab ke huruf Latin, mencakup aturan penulisan konsonan, vokal (baik pendek maupun panjang), tasydid, kata sandang, hamzah, serta berbagai aspek lainnya yang diperlukan guna menjamin ketepatan dan konsistensi dalam penulisan istilah-istilah Arab dengan huruf Latin.

B. Konsonan

Tabel berikut menyajikan daftar huruf dalam bahasa Arab beserta padanan transliterasinya ke dalam huruf Latin.

Tabel. 1

Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak Dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Şa	Ş	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	H	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Żal	Ż	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Şad	Ş	Es (dengan titik di bawah)
ض	Đad	D	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta	T	Te (dengan titik di bawah)

ظ	Za	Z	Zet (dengan titik di bawah)
ع	' Ain	'	Koma terbalik (di atas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	ye

Hamzah (ء) yang berada di awal kata dituliskan sesuai dengan vokalnya tanpa diberi tanda tambahan. Namun, jika hamzah terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda (').

C. Vokal, pengucapan panjang, dan diftong

Sama seperti dalam bahasa Indonesia, vokal dalam bahasa Arab memiliki bentuk tunggal (monoftong) maupun gabungan (diftong). Simbol atau karakter yang digunakan dalam transliterasi berfungsi untuk merepresentasikan masing-masing vokal dalam bahasa Arab.

1. Vokal Tunggal

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
܍	fatḥah	a	A
܃	Kasrah	i	I
܄	ḍammah	u	U

2. Vokal Rangkap

Tanda	Nama	Gabungan Huruf	Nama
يُ	fathah dan ya	ai	A dan I
وُ	fathah dan Wau	au	A dan u

D. Maddah

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
يُ	fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
يِ	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
وُ	dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

E. Ta'marbutah

Ta' marbutah merupakan huruf  yang memiliki bentuk khusus dan umumnya terletak di akhir kata. Dalam proses transliterasi, pelafalannya disesuaikan dengan konteks penggunaannya.

1. Di akhir kata di baca sebagai "h"
2. Di tengah kata dibaca sebagai "t"

F. Syaddah atau Tanda Tasydid

Syaddah atau Tanda Tasydid () adalah tanda di atas huruf yang menunjukkan bahwa huruf tersebut harus dibaca dengan pengulangan atau penekanan. Dalam transliterasi, syaddah mempengaruhi cara penulisan huruf

yang bersangkutan. Tanda ini menunjukkan pengulangan bunyi konsonan dan ditransliterasikan dengan menggandakan huruf konsonan yang bersangkutan.

G. Kata Sandang

Dalam bahasa Arab, kata sandang yang paling umum adalah "(الـ) al," yang berperan sebagai artikel definitif. Kata sandang ini digunakan untuk menandai bahwa kata benda setelahnya bersifat khusus atau spesifik. Dalam transliterasi, "(الـ) al" selalu dituliskan sebagai "al" tanpa mengalami perubahan bentuk.

H. Hamzah

Hamzah (همزة) merupakan tanda dalam bahasa Arab yang menandakan bunyi glottal atau hentakan suara. Hamzah dapat muncul di posisi awal, tengah, maupun akhir kata. Jika berada di awal kata, hamzah biasanya ditransliterasikan menggunakan tanda apostrof ('). Sementara itu, hamzah yang terletak di tengah atau akhir kata umumnya tidak dituliskan dalam transliterasi, tetapi tetap diucapkan sesuai kaidah pengucapan aslinya.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN	Error! Bookmark not defined.
BUKTI KONSULTASI	Error! Bookmark not defined.
KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
MOTTO	i
KATA PENGANTAR	ix
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
Tabel. 1	xiii
Konsonan	xiii
DAFTAR ISI	xvii
Daftar Tabel	xix
ABSTRAK	xx
BAB 1	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Definisi Operasional	10
1. Pemeriksaan Persiapan.....	10
2. Sengketa TUN.....	11
3. Non-Pihak	11
4. Teori Perlindungan Hukum.....	12
5. <i>Saad Adz-Dzariah</i>	13
F. Sistematika Penulisan	13
BAB II	17
TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Penelitian Terdahulu	17
Tabel. 2	25
Penelitian Terdahulu	25

B. Kerangka Teori	33
1. Teori Perlindungan Hukum Philipus M.Hadjon	33
2. Sadd Adz-Dzariah	40
BAB III	46
METODE PENELITIAN	46
A. Jenis penelitian	46
B. Pendekatan Penelitian	47
C. Lokasi Penelitian	47
D. Jenis dan Sumber data.....	48
E. Metode Pengumpulan Data.....	49
F. Metode Pengolahan Data.....	52
BAB IV	55
HASIL DAN PEMBAHASAN	55
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	55
B. Analisis Yuridis Peran Sentral Hakim PTUN dalam Menegakkan Larangan Keterlibatan Non-Pihak pada Tahap Pemeriksaan Persiapan Sengketa Tata Usaha Negara	60
C. Penerapan Prinsip Perlindungan Hukum oleh Hakim PTUN Surabaya terhadap Keterlibatan Non-Pihak dalam Sidang Pemeriksaan Persiapan Perspektif Teori Philipus M. Hadjon dan <i>Sadd Adz-Dzariah</i>	77
D. Strategi hakim dan lembaga PTUN Surabaya dalam memperkuat implementasi larangan keterlibatan non-pihak.....	96
BAB V	103
PENUTUP	103
A. Kesimpulan	103
B. Saran.....	104
DAFTAR PUSTAKA	106
LAMPIRAN-LAMPIRAN	110
Tabel. 3	114
Daftar Pertanyaan kepada Hakim PTUN Surabaya	114
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	116

Daftar Tabel

Tabel. 1 Konsonan	xii
Tabel. 2 Penelitian terdahulu	31
Tabel. 3 Daftar Pertanyaan Wawancara dengan Hakim PTUN Surabaya	117

ABSTRAK

Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab, 2202031100006. KETERLIBATAN NON-PIHAK DALAM PEMERIKSAAN PERSIAPAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN TEORI PERLINDUNGAN HUKUM PHILIPUS M.HADJON DAN *SADD ADZ-DZARI'AH*. Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Nur Jannani, S.HI., M.H.

Kata kunci : Keterlibatan Non-Pihak, Pemeriksaan Persiapan, Peradilan Tata Usaha Negara, Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon, *Sadd Adz-Dzari'ah*.

Keterlibatan non-pihak diatur dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan dipertegas pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 yang bersifat tertutup untuk umum. Pada tatarannya, masih ditemukan keterlibatan non-pihak yang berpotensi mengganggu jalannya persidangan. Tujuan penelitian ini adalah (1) menganalisis peran hakim dalam menegakkan larangan keterlibatan non-pihak pada tahap pemeriksaan persiapan, (2) menganalisis implementasi dalam praktik melalui perspektif teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon dan teori *Sadd Adz-Dzari'ah*, (3) menganalisis strategi hakim dan lembaga PTUN dalam penegakan larangan guna menjaga integritas dan objektivitas peradilan.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitian di PTUN Surabaya. Sumber data penelitian meliputi data primer, sekunder dan tersier. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dan dokumentasi dengan Hakim PTUN Surabaya. Analisis data secara kualitatif melalui tahapan pemeriksaan, klasifikasi, verifikasi, analisis data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) peran sentral hakim sebagai pelaku penegakan pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991, (2) Perspektif teori Perlindungan Hukum Philipus M.Hadjon, larangan tersebut merupakan bentuk perlindungan preventif dan represif bagi para pihak yang sah dan hakim. Teori *Sadd Adz-Dzari'ah*, larangan tersebut sebagai upaya mencegah potensi gangguan dalam proses persidangan, (3) Strategi lembaga PTUN untuk memperkuat pelaksanaan larangan keterlibatan non-pihak dalam ruang pemeriksaan persiapan yakni penguatan kebijakan internal dan SOP, optimalisasi program SMAP, pengawasan berjenjang dan peran PTSP serta strategi hakim yakni Judicial leadership, integrasi kode etik peradilan dan pendekatan preventif melalui komunikasi awal.

ABSTRACT

Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab, 2202031100006. NON-PARTY INVOLVEMENT IN THE EXAMINATION OF STATE ADMINISTRATIVE DISPUTE PREPARATION BASED ON THE THEORY OF LEGAL PROTECTION OF PHILIPUS M.HADJON AND *SADD ADZ-DZARI'AH*. Thesis of the State Administrative Law (Siyasah) Study Program, Faculty of Sharia. State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor: Nur Jannani, S.HI., M.H.

Keywords: Non-Party Involvement, Preparatory Examination, State Administrative Court, Legal Protection Theory Philipus M. Hadjon, *Sadd Adz-Dzari'ah*

The preparatory examination is regulated in Article 63 of Law Number 5 of 1986 and is emphasized in the Circular Letter of the Supreme Court Number 2 of 1991 which is closed to the public. At this level, the involvement of non-parties is still found which has the potential to disrupt the course of the trial. The objectives of this study are (1) to analyze the role of judges in enforcing the prohibition on non-party involvement at the preparatory examination stage, (2) to analyze its implementation in practice through the perspective of Philipus M. Hadjon's Legal Protection theory and Sadd Adz-Dzari'ah's theory, (3) to analyze the strategies of judges and the PTUN institution in enforcing the prohibition in order to maintain the integrity and objectivity of the judiciary.

This research is an empirical legal research supported by a sociological juridical approach. The research location is the Surabaya State Administrative Court. Data sources include primary, secondary, and tertiary data. Data collection was conducted through interviews and documentation with judges at the Surabaya State Administrative Court. Qualitative data analysis was conducted through the stages of examination, classification, verification, data analysis, and drawing conclusions.

The research results show that the (1) central role of judges is to enforce PTUN procedural law in accordance with the provisions of applicable laws, (2) From the perspective of Philipus M. Hadjon's Legal Protection theory, the prohibition is a form of preventive and repressive protection for the parties. Meanwhile, through the theory of Sadd Adz-Dzari'ah, this prohibition is an effort to prevent potential disruptions in the trial process, (3) The necessary strategies include affirming internal rules and implementing strict sanctions to maintain order in the trial and ensure the objectivity of the examination process.

الملخص

محمد مولانا عبد الله أليل الباب، 2202031100006. تدخل غير الأطراف في إجراء الفحص التحضيري في نزاعات القضاء الإداري بناءً على نظرية الحماية القانونية لفيليوبوس م. هادجون وقاعدة سد الذرائع. رسالة بكالوريوس، برنامج دراسات القانون الدستوري (السياسة الشرعية)، كلية الشريعة، جامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم. مالانج المشرف: نور جناني

الكلمات المفتاحية: تدخل غير الأطراف، الفحص التحضيري، القضاء الإداري، نظرية الحماية القانونية لفيليوبوس م. هادجون، قاعدة سد الذرائع.

جاءت هذه الدراسة نتيجةً لوجود ممارسات تدخل غير الأطراف داخل غرفة الفحص التحضيري في محكمة القضاء الإداري بسورابايا، والتي أدت في بعض الحالات إلى الإخلال بنظام الجلسات وعرقلة وظيفة الفحص التحضيري بوصفه آلية لتحسين عريضة الدعوى. تتركز هذه الدراسة على: الأساس القانوني لحظر تدخل غير الأطراف، تطبيقه في الواقع القضائي، والاستراتيجيات المتخذة من قبل القضاة والمؤسسة القضائية لتعزيز تنفيذ هذا الحظر. وتهدف الدراسة إلى تحليل الأساس القانوني، الواقع التطبيقي، وصياغة نموذج استراتيجي لتعزيز تطبيق المنع

•
هذا البحث دراسة قانونية تجريبية مدعومة بمنهج سوسيولوجي قانوني. يقع موقع البحث في محكمة سورابايا تشمل مصادر البيانات أولية وثانوية وثالثية. جمعت البيانات من خلال مقابلات (PTUN) الإدارية. شمل تحليل البيانات النوعية مراحل الفحص (PTUN) وتوثيق مع قضاة في محكمة سورابايا الإدارية. والتصنيف والتحقق وتحليل البيانات واستخلاص النتائج.

تُظهر نتائج البحث أن الدور المحوري للقضاء هو إنفاذ قانون الإجراءات في محكمة سورابايا الإدارية وفقاً للقوانين السارية. من منظور نظرية الحماية القانونية لفيليوبوس م. هادجون، يُشكل هذا الحظر شكلاً من أشكال الحماية الوقائية والرادعة للأطراف. علاوة على ذلك، ووفقاً لنظرية ساد أذر دزاريا، يُعد هذا الحظر محاولة لمنع أي اضطرابات محتملة في سير المحاكمة. تشمل الاستراتيجيات الالزامية تطبيق اللوائح الداخلية وفرض عقوبات صارمة للحفاظ على النظام في المحاكمة وضمان موضوعية عملية الفحص.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia secara tegas menempatkan dirinya sebagai negara hukum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).¹ Hal ini bermakna bahwa seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara harus berlandaskan pada hukum, bukan kekuasaan semata. Sebagai negara hukum modern, Indonesia juga menganut konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanatkan dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa.²

Julius Stahl menyatakan keberadaan peradilan yang bertugas mengadili segala perbuatan pemerintahan merupakan salah satu unsur dari sebuah negara hukum. Setelah amandemen UUD 1945 urgensi keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut PTUN) dapat dilihat pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa : “Kekuasaan

¹ Fikri Hadi, “*Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*,” (Wijaya Putra Law Review 1, no.2 2022), 170–88. <https://doi.org/10.38156/wplr.v1i2.79>.

² Imam Sukadi, “Sistem Pemerintahan Indonesia dan Implikasinya dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara,” *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 4, no. 1 (2021), 119.

kehakiman 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”³

PTUN Merupakan salah satu instrumen penegakan hukum administrasi yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara dan pejabat tata usaha negara akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pada proses pemeriksaan dalam Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan dalam dua tahap pemeriksaan yakni sebelum pemeriksaan pokok perkara yang meliputi rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan.⁴ Tahapan pemeriksaan persiapan yakni tahapan pendahuluan dalam acara biasa di Peradilan Tata Usaha Negara untuk mematangkan perkara dan melengkapi gugatan yang kurang jelas sebelum pemeriksaan pokok sengketa dilakukan.⁵

Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, yang mengatur bahwa pemeriksaan persiapan dilakukan oleh hakim yang ditunjuk dengan tujuan untuk mempersiapkan jalannya pemeriksaan persidangan, termasuk mengidentifikasi pihak-pihak yang berperkara, memperjelas objek

³ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1988), 23.

⁴ M. Aunul Hakim dan Sheila Kusuma Wardani Amnesti, “Problematika Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) pada Peradilan Tata Usaha Negara,” *De Jure. Jurnal Hukum dan Syari’ah* 14, no. 1 (2022): 130.

⁵ Sean P. Collins et al., “Eksistensi PTUN sebagai Wujud Perlindungan Hukum kepada Warga Negara dari Sikap Tindak Administrasi Negara,” *Yustitia* 5 (2021): 1–12.

sengketa, dan melengkapi berkas dalam berperkara. Undang- Undang tersebut pada dasarnya tidak mengatur secara eksplisit dan rinci mengenai beberapa aspek teknis dalam proses beracara, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme administratif pada tahap pemeriksaan di muka pengadilan.⁶

Penegasan dan Penguatan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yakni pada Pasal 63 Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 1991 yang menjelaskan lebih lanjut terkait pelaksanaan pemeriksaan persiapan menekankan bahwa tahap ini bersifat tertutup untuk umum dan hanya dihadiri oleh pihak yang sah, seperti penggugat dan tergugat atau kuasa hukumnya yang sah berdasarkan surat kuasa khusus. Kehadiran pihak lain atau pihak yang tidak memiliki kapasitas hukum yang sah, dilarang untuk memasuki ruangan sidang guna untuk menjaga kerahasiaan dan integritas dalam proses persidangan.

Pada tatarannya, masih ditemukan adanya keterlibatan pihak pihak yang tidak berwenang dalam tahapan pemeriksaan persiapan. Keterlibatan non- pihak ini dapat menimbulkan sejumlah masalah, diantaranya terganggunya independensi peradilan, berkurangnya objektivitas hakim dalam memutus sengketa dan mengganggu tata tertib mekanisme persidangan serta meminimalisir hal yang tidak diinginkan yang terjadi dalam persidangan seperti kekerasan. Hal ini juga dapat merusak kepercayaan publik terhadap

⁶ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: FH Ull Press, 2012) 45

peradilan TUN sebagai lembaga yang diharapkan menjamin keadilan administratif. Terkait hal tersebut penulis melakukan wawancara kepada ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya,⁷ beliau menjelaskan bahwa pada pemeriksaan persiapan terjadi insiden pelanggaran tata tertib persidangan dengan adanya keterlibatan non-pihak di ruang sidang pemeriksaan persiapan. Penggugat tidak hadir secara langsung dalam pemeriksaan persiapan dan diwakili oleh dua orang kuasa hukum yang sah. Namun, dalam persidangan tertutup tersebut turut hadir pihak keluarga Penggugat yang tidak memiliki kapasitas hukum sebagai penerima kuasa, sehingga kehadirannya bertentangan dengan pasal 57 ayat 1 Undang-Undang No 5 tahun 1986 yang berbunyi “ para pihak yang bersengketa masing-masing dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa kuasa sah.”

Kehadiran non-pihak tersebut memicu gangguan ketertiban persidangan, berupa interupsi dan tindakan tidak tertib, yang melanggar ketentuan Pasal 4 angka 10 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Persidangan, yang menyatakan bahwa: “Setiap orang dilarang membuat kegaduhan, bersorak sorai, atau bertepuk tangan baik di dalam maupun di luar ruang sidang yang dapat mengganggu jalannya persidangan.”

⁷ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

Kasus tersebut menunjukkan bahwa larangan keterlibatan non-pihak dalam tahap pemeriksaan persiapan bukanlah sekadar formalitas hukum, melainkan merupakan langkah preventif untuk menjaga integritas dan objektivitas proses peradilan administrasi.⁸ Kehadiran pihak luar, dapat dengan mudah mengubah suasana objektif menjadi emosional, sehingga keputusan hukum berisiko dipengaruhi oleh tekanan publik, bukan oleh pertimbangan yuridis yang murni. Dalam konteks inilah, peran hakim dalam menegakkan ketertiban persidangan serta menjaga martabat peradilan menjadi sangat krusial demi mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan Tata Usaha Negara sebagai penjaga keadilan administratif yang bebas dari intervensi pihak mana pun.⁹ Hakim pun memiliki tanggung jawab besar untuk menjaga netralitas dan mengawasi agar tidak ada campur tangan pihak luar yang dapat mencederai integritas peradilan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan pengawasan internal di lingkungan PTUN serta penegakan sanksi tegas terhadap siapa pun yang terbukti melakukan intervensi.¹⁰

Perspektif Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon, larangan keterlibatan non pihak dalam pemeriksaan persiapan dapat dipandang

⁸ Widya Hartati, Sandy Ari Wijaya, dan Salmi Yuniar Bahri. "Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Administrasi Negara Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dibatalkan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara." *Parlementer: Jurnal Studi Hukum dan Administrasi Publik* 1, no. 4 (2024): 193–200. <https://doi.org/10.62383/parlementer.v1i4.368>.

⁹ Syamsir, A. "Peran Hakim dalam Menjaga Independensi Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 10, no. 2 (2021): 54-60

¹⁰ Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

sebagai bentuk perlindungan hukum preventif yakni upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak atau kerugian hukum sebelum putusan diambil. Teori ini menekankan pentingnya memberikan rasa aman kepada pihak yang berperkara melalui mekanisme hukum yang jelas dan tegas, termasuk menjaga kerahasiaan dan eksklusivitas tahap awal pemeriksaan agar tidak dipengaruhi pihak luar yang berpotensi merugikan salah satu pihak.¹¹

Perspektif hukum Islam melalui Teori *Sadd Adz-Dzariah* (menutup jalan menuju kerusakan), larangan ini dapat dimaknai sebagai langkah preventif untuk mencegah timbulnya kerusakan (*mafsadat*) yang lebih besar di kemudian hari. Kehadiran pihak yang tidak berwenang berpotensi membuka celah terjadinya intervensi, tekanan psikologis atau kebocoran informasi yang pada akhirnya dapat merusak keadilan dan kepercayaan publik terhadap peradilan TUN. Teori *Sadd Adz-Dzariah* menekankan bahwa setiap sarana yang dapat mengantarkan kepada kerusakan harus ditutup sejak awal, bahkan sebelum dampak buruk itu terjadi.¹²

PTUN Surabaya sebagai salah satu peradilan administratif yang memiliki komitmen menjaga integritas dan kualitas peradilan, Harus secara ketat menerapkan larangan keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan. Sebagai acuan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang pemeriksaan persiapan dan dikuatkan di dalam Pasal 63 Surat

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 52.

¹² Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, terjemahan dari karya asli, edisi ke-5 (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 36.

Edaran Mahkamah Agung bahwa pemeriksaan persiapan dilakukan di ruangan musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum dan tidak harus di ruangan sidang.¹³ Penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji dasar ketentuan hukum, implikasi dari keterlibatan maupun urgensi dari mengimplementasi terhadap larangan memasuki ruang sidang pemeriksaan dengan menggunakan teori perlindungan hukum philipus M.Hadjon dan perspektif hukum islam *Sadd Adz-Dzari'ah*. Sehingga memberikan landasan normatif sekaligus moral dalam menjaga proses awal peradilan tun tetap adil dan terhindar dari intervensi yang tidak semestinya khususnya PTUN Surabaya.¹⁴

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis yuridis peran sentral Hakim PTUN dalam menegakkan larangan keterlibatan non-pihak pada tahap pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana penerapan prinsip perlindungan hukum oleh hakim PTUN Surabaya terhadap keterlibatan non-pihak selama sidang pemeriksaan persiapan perspektif teori Philipus M. Hadjon dan *Sadd Adz-Dzariah*?

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, terakhir diubah dengan *Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009*, Lembaran Negara Republik Indonesia (Jakarta: Sekretariat Negara, 1986).

¹⁴ Harahap Zarina, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*, 2015, 85.

3. Apa strategi yang digunakan Hakim dan lembaga PTUN Surabaya untuk memperkuat implementasi larangan keterlibatan non-pihak guna menjaga keadilan, integritas, dan kepercayaan publik terhadap PTUN?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka peneliti menguraikan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis yuridis kedudukan Hakim PTUN dalam menegakkan larangan keterlibatan non-pihak pada tahap pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis penerapan prinsip perlindungan hukum oleh hakim PTUN Surabaya terhadap keterlibatan non-pihak selama sidang pemeriksaan persiapan perspektif teori Philipus M. Hadjon dan *Sadd Adz-Dzariah*
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis strategi yang digunakan oleh hakim dan lembaga PTUN Surabaya dalam memperkuat implementasi larangan keterlibatan non-pihak guna menga keadilan, integritas, dan kepercayaan publik terhadap PTUN.

D. Manfaat Penelitian

Peneliti mengharapkan semua pihak yang membaca atau terlibat dapat mengambil manfaat dari penelitian ini, berikut manfaat dari penelitian ini :

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam ranah hukum acara PTUN. Dengan mengkaji larangan keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa TUN berdasarkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara serta perspektif teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, penelitian ini memperkaya literatur akademik yang membahas tentang integritas proses hukum awal di PTUN. Selain itu, pengintegrasian perspektif *Sadd Adz-Dzariah* dalam penelitian ini juga memberikan sumbangsih baru dalam pendekatan multidisipliner yang menghubungkan hukum positif dengan kaidah hukum Islam dalam menjaga objektivitas dan keadilan sejak tahap awal persidangan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi PTUN Surabaya sebagai bahan evaluasi dan penguatan mekanisme pengawasan internal terhadap keterlibatan pihak yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pemeriksaan persiapan, sehingga dapat meningkatkan kredibilitas peradilan. Bagi masyarakat pencari keadilan (*justitiabelen*), penelitian ini memberikan jaminan perlindungan hukum yang lebih efektif dengan mencegah potensi intervensi dari pihak luar, sehingga proses peradilan dapat berjalan lebih objektif dan transparan. Selain itu, bagi pembuat kebijakan dan Mahkamah Agung, hasil penelitian ini dapat dijadikan rekomendasi dalam penyusunan regulasi atau pedoman teknis yang lebih

komprehensif mengenai pelaksanaan pemeriksaan persiapan di lingkungan PTUN.

3. Manfaat Akademis

Sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana hukum (S1) pada prodi hukum tata negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

E. Definisi Operasional

Definisi Operasional adalah penjelasan atau pengertian suatu konsep berdasarkan kerangka teori atau pemahaman ilmiah yang bertujuan untuk memberikan pemahaman mendalam tentang makna dan ruang lingkup konsep tersebut. Definisi ini biasanya bersifat abstrak dan menjelaskan karakteristik utama yang membedakan konsep tersebut dari konsep lain yakni sebagai berikut :

1. Pemeriksaan Persiapan

Pemeriksaan persiapan adalah tahapan awal dalam proses beracara di Peradilan Tata Usaha Negara yang dilakukan sebelum masuk ke pemeriksaan pokok perkara, dengan tujuan untuk menilai kelengkapan dan kejelasan gugatan, memperbaiki kekurangan formil, serta menyederhanakan perkara agar dapat diperiksa secara efektif dan efisien pada tahap berikutnya. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009), pemeriksaan persiapan

dilaksanakan oleh hakim dengan memanggil penggugat untuk memberikan penjelasan tambahan, melengkapi, atau memperbaiki gugatannya, apabila terdapat kekurangan atau ketidakjelasan.¹⁵

2. Sengketa TUN

Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) secara konseptual dapat dipahami sebagai perselisihan hukum yang timbul antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, yang berhubungan dengan dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Perselisihan ini lahir dari adanya dugaan bahwa suatu keputusan administrasi negara bersifat melawan hukum, merugikan kepentingan, atau melanggar hak-hak warga negara atau badan hukum.¹⁶

3. Non-Pihak

Non-Pihak dalam konteks hukum acara, khususnya di PTUN, adalah setiap orang, kelompok, atau badan hukum yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam suatu perkara sehingga tidak diakui secara sah sebagai subjek yang berhak berperan dalam proses persidangan. Pihak yang sah dalam sengketa TUN hanya meliputi penggugat, tergugat, dan pihak ketiga yang kepentingannya langsung terkait dengan objek sengketa apabila diperbolehkan oleh undang-undang melalui mekanisme intervensi.

¹⁵ T. Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2016), 40.

¹⁶ Elisabeth Ayustina Putri Korassa Sonbai, Ni Made Sukaryati Karma, dan Luh Putu Karma, “Pemeriksaan Persiapan dalam Proses Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar (Putusan No. 4/G/2017/PTUN.DPS),” *Jurnal Analogi Hukum* 1, no. 1 (2019): 57–61, <https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum/article/view/1466>.

Oleh karena itu, setiap individu atau entitas yang berada di luar lingkaran tersebut, seperti masyarakat umum, wartawan, organisasi tertentu, atau pejabat yang tidak terkait langsung dengan objek gugatan, dikategorikan sebagai non-pihak.

4. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum Adalah salah satu konsep fundamental dalam ilmu hukum administrasi yang menjelaskan fungsi hukum sebagai sarana pengayoman terhadap hak-hak warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Dalam pandangan umum, teori perlindungan hukum merupakan salah satu teori dasar dalam ilmu hukum administrasi yang menjelaskan bagaimana hukum berfungsi untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah maupun pihak lain.¹⁷

Philipus M. Hadjon, seorang pakar hukum administrasi di Indonesia, mengemukakan bahwa hukum pada hakikatnya hadir untuk memberikan perlindungan kepada rakyat terhadap tindakan pemerintah yang berpotensi sewenang-wenang dan melanggar hak-hak warga negara. Dalam pandangannya, perlindungan hukum tidak hanya sebatas pemulihan setelah hak seseorang dilanggar, tetapi juga mencakup upaya pencegahan agar pelanggaran hak tidak terjadi. Hadjon membedakan perlindungan hukum

¹⁷ Maya Ruhtiani, Tri Lisiani Prihatinah, Sulistyandari Sulistyandari, Hyun Kyung Park, dan Yayuk Whindari, “Legal Protection of Architectural Works as Copyright: An Epistemological and Islamic Law Perspective,” *El-Mashlahah* 14, no. 1 (2024): 43–70.

menjadi dua bentuk utama: perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.¹⁸

5. *Saad Adz-Dzariah*

Sadd adz-dzari'ah berasal dari kata *sadd* yang berarti “menutup” dan *adz-dzari'ah* yang berarti “jalan” atau “perantara”. Secara terminologi, *sadd adz-dzari'ah* adalah kaidah hukum Islam yang berarti menutup segala jalan atau perantara yang pada asalnya mubah (boleh) tetapi berpotensi kuat mengarah kepada perbuatan yang haram, mudarat, atau merusak.

Konsep ini dikembangkan oleh para ulama ushul fiqh, sebagai bagian dari metode penetapan hukum Islam (*istinbath al-ahkam*) yang bersifat preventif. Prinsip dasarnya adalah mencegah kerusakan (*mafsadah*) lebih diutamakan daripada mengambil manfaat (*maslahah*), sesuai dengan kaidah fiqh menolak kerusakan lebih didahulukan daripada menarik kemaslahatan (*dar'ul-mafasid muqaddam 'ala jalbi al-masalih*).¹⁹

F. Sistematika Penulisan

Adapun untuk memberikan arah dan fokus yang jelas dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

¹⁸ Kornelis Antonius Ada Bediona et al., “Analisis Teori Perlindungan Hukum menurut Philipus M. Hadjon dalam Kaitannya dengan Pemberian Hukuman Kebiri terhadap Pelaku Kejahatan Seksual,” *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* 2, no. 1 (2024): 1–19, <https://doi.org/10.11111/dassollen.xxxxxxx>.

¹⁹ Rukhul Amin, “Sadd al-Dzari’ah: Korelasi dan Penerapannya dalam Hukum Ekonomi Syariah,” *Jurnal Justisia Ekonomika: Magister Hukum Ekonomi Syariah* 4, no. 2 (2020): 95 <https://doi.org/10.30651/justeko.v4i2.6856>.

Bab I Pendahuluan, bab ini memuat beberapa sub-bab, di antaranya latar belakang penelitian yang menjelaskan urgensi kajian mengenai keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa di PTUN Surabaya. Selain itu, bab ini menyajikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian secara teoritis dan praktis, definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data. Bab I ditutup dengan penjelasan mengenai sistematika pembahasan skripsi.

Bab II Tinjauan Pustaka, bab ini mencakup penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pemeriksaan persiapan, independensi hakim, dan sengketa Tata Usaha Negara sebagai acuan dan pembanding guna menghindari duplikasi penelitian. Selain itu, bab ini memuat landasan teori yang relevan dengan topik, seperti Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon, Teori *Sadd Adz-Dzariah* sebagai pendekatan pencegahan kemudaratan dalam hukum Islam, konsep dasar peradilan Tata Usaha Negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), prinsip imparsialitas hakim, serta pengertian dan batasan mengenai non-pihak dalam proses peradilan. Seluruh teori ini menjadi fondasi dalam menganalisis permasalahan penelitian.

Bab III Metode Penelitian, bab ini menjelaskan secara rinci metode penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan dan mengolah data. Di dalamnya dijelaskan jenis penelitian yang bersifat yuridis-empiris,

pendekatan penelitian, jenis dan sumber data yang meliputi data primer dan sekunder, metode atau teknik pengumpulan data seperti wawancara dan studi dokumentasi, serta metode analisis data yang digunakan untuk mengolah temuan penelitian. Bab ini memberikan gambaran menyeluruh mengenai prosedur penelitian yang dilakukan penulis.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, bab ini merupakan bagian utama dari penelitian yang menyajikan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi terkait praktik keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa di PTUN Surabaya. Bab ini berisi pembahasan mengenai gambaran umum objek penelitian, pola keterlibatan non-pihak yang ditemukan, serta analisis mengenai bagaimana hakim merespons dan menangani potensi intervensi tersebut. Pembahasan juga mengaitkan temuan lapangan dengan Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon serta Teori *Sadd Adz-Dzariah* untuk menilai sejauh mana prinsip perlindungan hukum dan pencegahan kemudaratan telah diterapkan oleh hakim. Pada bagian akhir, dibahas implikasi yuridis dan etis keterlibatan non-pihak terhadap independensi hakim serta proses pemeriksaan persiapan secara keseluruhan.

Bab V Penutup, bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran dari penelitian. Kesimpulan diambil berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan atas rumusan masalah yang telah ditetapkan, terutama terkait bentuk keterlibatan non-pihak, dampaknya terhadap pemeriksaan persiapan, serta penerapan teori hukum yang relevan. Saran diberikan

sebagai kontribusi penulis terhadap penguatan integritas proses pemeriksaan persiapan di PTUN, peningkatan mekanisme pengawasan internal, serta acuan bagi pembuat kebijakan dan peneliti selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Untuk memperkuat dasar analisis dan memastikan penelitian ini memiliki kontribusi baru, diperlukan peninjauan terhadap sejumlah penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik pembahasan. Kajian terhadap penelitian terdahulu berfungsi untuk melihat perkembangan studi yang telah dilakukan, menemukan kesenjangan penelitian, serta menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap penelitian yang sudah ada. Melalui telaah ini, penulis dapat menentukan ruang pembaharuan yang dapat dikembangkan dalam penelitian ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan topik skripsi ini antara lain:

- 1) Satria Koraag, Rosye M. S. Sarapun, and Syamsia Midu, “Terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara Akibat Dikeluarkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara,” *Lex Administratum* 9,no.7(2021):75–85. Penelitian yang dilakukan oleh koorag ini menelaah penyebab terjadinya sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan mekanisme penyelesaiannya berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Koraag menjelaskan bahwa sengketa TUN timbul akibat adanya keputusan pejabat Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang menimbulkan kerugian hukum bagi individu atau badan hukum perdata. Penelitian ini

juga mengulas bagaimana upaya administratif dan gugatan ke PTUN menjadi sarana perlindungan hukum terhadap warga negara.

Fokus utama jurnal ini adalah hubungan antara tindakan pejabat administrasi negara, pelaksanaan asas legalitas, serta prosedur penyelesaian sengketa melalui mekanisme hukum yang telah ditetapkan. Koraag menggunakan pendekatan hukum normatif, dengan dasar teori hukum administrasi negara dan prinsip pemerintahan berdasarkan hukum (*wetmatigheid van bestuur*). Kajian ini menguatkan pemahaman bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat hanya dapat tercapai apabila setiap keputusan administrasi negara didasarkan pada aturan hukum yang berlaku serta mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).²⁰

Persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama menyoroti tentang objek kajian di bidang PTUN dan juga berorientasi pada perlindungan hukum. Namun terdapat perbedaan, penelitian Koorag terbatas membahas terjadinya sengketa tata usaha akibat dikeluarkannya keputusan pejabat tata usaha negara, sedangkan penelitian penulis berfokus pada adanya larangan keterlibatan non-pihak dalam ruang pemeriksaan persiapan sengketa tata usaha negara dengan menggunakan teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon dan perspektif *Sadd Adz-Dzariah* sebagai landasan teoritik.

²⁰ Satria Koraag, Rosye M. S. Sarapun, and Syamsia Midu, “Terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara Akibat Dikeluarkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara,” *Lex Administratum* 9, no. 7 (2021): 75–85, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/34940>.

2) Nizar Naufal Khoiriyyah, “Studi Analisis Tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Syntax Admiration* 3, no. 6 (2022): 776–85, Penelitian yang dilakukan oleh Nizar Naufal Khoiriyyah dalam jurnal Syntax Admiration tahun 2022 membahas mekanisme penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN) secara komprehensif, baik dari sisi upaya administratif maupun proses gugatan di PTUN. Penulis menekankan bahwa keberadaan PTUN merupakan wujud nyata dari prinsip negara hukum (rechtstaat) yang menjamin perlindungan terhadap hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang pejabat pemerintahan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan analisis doktrinal terhadap hukum acara TUN.

Nizar menekankan pentingnya asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai dasar penyelesaian sengketa TUN. Ia menegaskan bahwa fungsi PTUN adalah sebagai pelindung hukum (*rechtsbescherming*) bagi masyarakat terhadap tindakan pemerintahan yang tidak sesuai hukum. Dengan demikian, PTUN berperan tidak hanya menyelesaikan sengketa, tetapi juga menegakkan keadilan administratif dan mengoreksi kesalahan kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum.²¹ Persamaannya dengan penelitian penulis adalah sama-sama

²¹ Nizar Naufal Khoiriyyah, “Studi Analisis Tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Syntax Admiration* 3, no. 6 (2022): 776–85, <https://doi.org/10.46799/jsa.v3i6.443>.

berfokus pada Hukum Administrasi Negara, khususnya peradilan TUN sebagai mekanisme perlindungan hukum terhadap masyarakat, dalam menyelesaikan sengketa TUN. Namun, perbedaannya terdapat kekurangan adanya penjelasan regulasi larangan keterlibatan non-pihak dalam sidang pemeriksaan persiapan sengketa TUN berdasarkan teori perlindungan pakar hukum Philipus M.Hadjon dan Perspektif *Sadd Adz-Dzariah*.

- 3) Dinda Monica Sari, Fathi Farich Hsb, and Syahrizal Saib Siregar, “Macam-Macam Acara Pemeriksaan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Cendikia ISNU SU* 1, no. 2 (2024): 158–63. Penelitian yang dilakukan oleh Dinda Monica Sari, Fathi Farich Hsb dan Syahrizal Saib Siregar dalam Jurnal Cendekia tahun 2024 membahas secara komprehensif tentang beragam bentuk acara pemeriksaan yang berlaku dalam PTUN, yaitu acara pemeriksaan biasa, acara cepat, dan acara singkat. Tujuan utama penelitian ini adalah menjelaskan bagaimana masing-masing jenis pemeriksaan tersebut berfungsi untuk menegakkan keadilan administratif dan efisiensi peradilan, serta memastikan bahwa sengketa TUN diselesaikan sesuai asas cepat, sederhana, dan biaya ringan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dalam kajiannya, penulis menekankan bahwa setiap jenis acara pemeriksaan memiliki karakteristik dan tata urutan prosedural yang berbeda, disesuaikan dengan kompleksitas perkara dan kebutuhan para pihak.

Selain itu, penelitian ini juga menyoroti peran hakim PTUN dalam memastikan bahwa proses pemeriksaan berjalan objektif, transparan, dan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).²² Penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan mengkaji ketentuan dalam: Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Perubahan melalui UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 serta Pedoman Mahkamah Agung (Perma dan SEMA) yang mengatur tata cara pemeriksaan di PTUN. Jurnal ini mengaitkan hukum acara PTUN dengan fungsi perlindungan hukum, di mana bentuk acara pemeriksaan menjadi sarana bagi masyarakat untuk memperoleh keadilan dan kepastian hukum atas keputusan pejabat administrasi negara.

Persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas terkait tahapan jenis acara pemeriksaan persiapan dalam hukum acara TUN meskipun jurnal dinda membahas secara umum (biasa, cepat dan singkat) sedangkan penulis lebih mengkritisi terkait fenomena keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan dan dampaknya terhadap perlindungan hukum ditinjau dengan teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon dan Perspektif *Sadd Adz-Dzariah*.

- 4) Mario Viano Rasi Wangge, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, and Ni Made Sukaryati Karma, “Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata

²² Dinda Monica Sari, Fathi Farich Hsb, and Syahrizal Saib Siregar, “Macam-Macam Acara Pemeriksaan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Cendikia ISNU SU* 1, no. 2 (2024): 158–63.

Usaha Negara,” *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 2 (2021): 300–305, Penelitian yang disusun oleh Mario Viano rasi Wangge, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi dan Ni Made Sukaryati Karma dalam Jurnal Preferensi Hukum tahun 2021 ini mengkaji secara mendalam tentang konsep dan praktik intervensi dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Intervensi didefinisikan sebagai keikutsertaan pihak ketiga yang memiliki kepentingan hukum terhadap objek sengketa antara penggugat dan tergugat dalam proses di PTUN.

Penulis menjelaskan bahwa intervensi dapat terjadi atas inisiatif sendiri, permintaan hakim, atau permintaan salah satu pihak yang berperkara, dengan syarat pihak ketiga tersebut memiliki kepentingan langsung terhadap objek sengketa. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, dengan pendekatan: Statute approach (pendekatan perundang-undangan) terhadap Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986, yang mengatur tata cara intervensi di PTUN. Case approach, dengan analisis beberapa putusan seperti perkara No. 23/G/2015/PTUN.DPS dan No. 224/K/TUN/LH/2019 MA. Secara teoritis, jurnal ini menegaskan pentingnya perlindungan kepentingan hukum pihak ketiga dalam proses peradilan, sekaligus menjaga agar hakim tidak kehilangan objektivitas dan tidak terganggu atas cepat, sederhana, dan biaya ringan.²³

²³ Mario Viano Rasi Wangge, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, and Ni Made Sukaryati Karma, “Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 2 (2021): 300–305, <https://doi.org/10.22225/jph.2.2.3325.300-305>.

Persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama menitikberatkan pembahasan mekanisme intervensi oleh pihak ketiga yang memiliki kekuatan hukum dalam sengketa TUN. Namun, perbedaannya terdapat kekurangan dalam menganalisis keterlibatan non-pihak (pihak yang tidak memiliki kepentingan hukum langsung) dalam pemeriksaan persiapan sengketa TUN berdasarkan prinsip teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon dan perspektif *Sadd Adz-Dzariah* dalam hukum islam.

- 5) Ery Syahriyah, “Pertimbangkan Hakim PTUN Surabaya Pada Sengketa Putusan Nomor: 124/G/TF/2023/PTUN.SBY Upaya Administratif Perspektif Siyasah Qadha’iyyah” (Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2024). Penelitian skripsi yang ditulis oleh Ery Syahriyah pada tahun 2024 membahas pertimbangan hakim dalam penyelesaian sengketa TUN di PTUN Surabaya dengan menyoroti putusan Nomor 124/G/TF/2023/PTUN.SBY. Fokusnya adalah bagaimana hakim mempertimbangkan aspek hukum formil dan materil dalam memutus sengketa TUN yang berkaitan dengan upaya administratif, kemudian dianalisis melalui perspektif *Siyasah Qadha’iyyah* (politik peradilan dalam hukum Islam). Hakim dalam perkara ini tidak hanya menilai aspek yuridis, tetapi juga mempertimbangkan etika, keadilan substantif,

dan kemaslahatan publik sesuai dengan prinsip-prinsip dalam *Siyasah Qadha'iyyah*.²⁴

Penelitian ini menggunakan dua landasan teori utama : Teori Upaya Administratif (*Administrative Remedy*) sebagai langkah preventif sebelum peradilan, bertujuan untuk menyelesaikan sengketa secara efisien dan mengurangi beban pengadilan. Teori *Siyasah Qadha'iyyah* yang menekankan keadilan substantif, kebijaksanaan hakim, dan kemaslahatan umat dalam pengambilan keputusan peradilan Islam. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini tidak hanya membahas norma hukum positif, tetapi juga memperkaya dengan nilai-nilai keadilan Islam yang menekankan keadilan yang berlandaskan moral dan maslahat publik.

Persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama menyoroti aspek upaya administratif di lokasi PTUN Surabaya dengan kajian empiris yuridis dan menggunakan perspektif hukum islam, Namun, perbedaan dengan penulis lebih meneliti terhadap fenomena keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan, serta dampaknya terhadap perlindungan hukum menggunakan teori dari pakar hukum Philipus M.Hadjon dan perspektif hukum islam Sadd Adz-Dzariah.

²⁴ Ery Syahriyah, “Pertimbangkan Hakim PTUN Surabaya Pada Sengketa Putusan Nomor: 124/G/TF/2023/PTUN.SBY Upaya Administratif Perspektif Siyasah Qadha'iyyah” (2024).

Tabel. 2

Penelitian Terdahulu

No	Identitas	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan
1	Satria Koraag, "Terjadinya Sengketa Tata Usaha Negara Akibat Dikeluarkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara," Jurnal Lex Administratum, Vol. IX No. 7, Tahun 2021.	<p>1. Apa yang menyebabkan sengketa Tata Usaha Negara umumnya timbul karena adanya keputusan atau tindakan pejabat administrasi negara (beschikking) yang bersifat konkret, bersifat konkret, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum proses perdata. Kesalahan dalam penyelarasian, pelanggaran sengke tata usaha</p> <p>2. Bagaimana proses penyelarasian, pelanggaran sengke tata usaha</p>	<p>Penelitian ini menunjukkan bahwa Negara umumnya timbul karena adanya keputusan atau tindakan pejabat administrasi negara (beschikking) yang bersifat konkret, bersifat konkret, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum proses perdata. Kesalahan dalam penyelarasian, pelanggaran sengke tata usaha</p> <p>hukum bagi seseorang atau badan hukum proses perdata. Kesalahan dalam penyelarasian, pelanggaran sengke tata usaha</p>	<p>Perbedaan dengan penelitian penulis : Satria Koorag menyebabkan dan fokus pada penyebab dan penyelesaian sengketa TUN secara umum, sedangkan penelitian penulis menjelaskan lebih spesifik terkait larangan keterlibatan non- pihak dalam pihak dalam</p>	<p>Analisis secara spesifik dan mendalam tentang dilarangnya ada non- pihak memasuki ruang sidang pemeriksaan persiapan dengan menggunakan teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon</p>

		negara ?	penyalahgunaan wewenang sering menjadi sumber sengketa. Proses penyelesaian dilakukan melalui upaya administratif terlebih dahulu, dan jika tidak puas, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke PTUN.	pemeriksaan persiapan tahap awal sebelum perkara diperiksa.	dan Perspektif <i>Sadd Adz- Dzariah</i> dalam hukum islam.
2	Nizar Naufal Khoiriyyah, “ <i>Studi Analisis Tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara,</i> ” Jurnal Syntax Admiration, Vol. 3 No. 6, Tahun 2022.	Bagaimana bentuk dan mekanism e penyelesai an sengketa TUN secara administrat if dan melalui	Penyelesaian sengketa TUN dilakukan melalui dua mekanisme utama, yaitu upaya administratif (keberatan dan banding administratif) dan gugatan ke PTUN sebagai sarana hukum terakhir. Nizar menekankan bahwa peran PTUN adalah mengontrol tindakan pemerintah agar sesuai	<i>Perbedaan dengan penelitian penulis : Nizar Naufal Khoiriyyah lebih menyoroti mekanisme penyelesaian sengketa secara normatif.</i> <i>Sedangkan</i>	Penguatan Regulasi larangan keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dalam Undang- Undang

		PTUN sesuai hukum positif Indonesia?	dengan prinsip <i>wetmatigheid van bestuur</i> (pemerintahan berdasarkan hukum). Selain itu, penulis menggarisbawahi bahwa fungsi utama PTUN adalah memberikan perlindungan hukum yang efektif, objektif, dan adil bagi masyarakat.	<i>penelitian penulis menjelaskan regulasi larangan keterlibatan non-pihak dalam sidang persiapan sengketa TUN berdasarkan teori perlindungan pakar hukum Philipus M.Hadjon dan Perspektif Sadd Adz-Dzariah.</i>	Nomor 5 tahun 1986 tentang pemeriksaan persiapan dan dikuatkan di dalam Pasal 63 Surat Edaran Mahkamah Agung dengan menggabungkan teori Perlindungan Hukum Hadjon dan Sadd Adz-Dzariah untuk membangun argumentasi bahwa
--	--	--------------------------------------	---	--	--

					perlindungan hukum preventif dan pencegahan kemudaratan sangat penting dijaga dalam tahap pemeriksaan persiapan.
3	Dinda Monica Sari, Fathi Farich Hsb, dan Syahrizal Saib Siregar, “Macam-Macam Acara Pemeriksaan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara,” Jurnal	(1) Apa saja jenis acara pemeriksaan dalam peradilan Negara?	Penelitian ini menjelaskan bahwa acara pemeriksaan di PTUN terbagi menjadi pemeriksaan biasa, pemeriksaan cepat, dan pemeriksaan singkat. Setiap jenis memiliki karakteristik berbeda tergantung pada urgensi, kompleksitas, dan peran	Perbedaan dengan penelitian penulis : Dimda Monica Sari dkk menjelaskan variasi dalam acara pemeriksaan berbeda secara umum, dan menekankan	Mengkaji pendalaman terhadap tahap pemeriksaan persiapan dengan adanya larangan keterlibatan non-pihak di

	Cendikia ISNU SU, Vol. 1 No. 2, Tahun 2024.	masing-masing acara pemeriksaan dalam menjamin keadilan dan efisiensi penyelesaian sengketa TUN?	kepentingan para pihak. Pemeriksaan biasa digunakan untuk sengketa umum, pemeriksaan cepat untuk sengketa yang bersifat mendesak, sedangkan pemeriksaan singkat dipakai untuk perkara yang sederhana dan tidak kompleks. Penulis menegaskan bahwa prinsip cepat, sederhana, dan biaya ringan harus menjadi landasan setiap proses pemeriksaan dan penelitian penulis. Selain itu, penelitian ini menekankan bahwa profesionalisme hakim dan kepatuhan terhadap asas legalitas menjadi kunci dalam menjamin	prinsip cepat, sederhana, dan biaya ringan harus menjadi landasan setiap proses pemeriksaan dan penelitian penulis. Selain itu, penelitian ini menekankan bahwa profesionalisme hakim dan kepatuhan terhadap asas legalitas menjadi kunci dalam menjamin	dalam ruangan pemeriksaan persiapan dan mengaitkan dengan perlindungan hukum preventif Philipus M.Hadjon dan nilai moralitas hakim berdasarkan teori hukum islam <i>Sadd Adz-Dzariah.</i>
--	---	---	--	--	---

			keadilan prosedural bagi para pihak.		
4	Mario Viano Rasi Wangge, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, dan Ni Made Sukaryati Karma, “Intervensi Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara,” Jurnal Preferensi Hukum, Vol. 2 No. 2, Tahun 2021.	(1) Bagaimana dasar hukum dan jenis-jenis intervensi pihak ketiga dalam pemeriksaan sengketa an sengketa TUN? (2) Bagaimana praktik penerapan intervensi dalam proses beracara di PTUN?	Penelitian ini menyimpulkan bahwa intervensi diperbolehkan secara hukum dalam pemeriksaan sengketa TUN apabila pihak ketiga memiliki kepentingan hukum langsung terhadap objek sengketa. Hal ini diatur dalam Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986. Penulis menjelaskan tiga bentuk intervensi yang diakui, yaitu <i>vrijwillige interventie</i> (atas inisiatif sendiri), <i>gedwongen interventie</i> (karena diminta oleh pihak lain), dan <i>tussenkomst</i> (ikut serta membantu salah satu pihak). Dalam	Perbedaan dengan penelitian penulis : Mario Viano Rasi dkk menjelaskan bagaimana mekanisme intervensi oleh pihak ketiga yang memiliki kekuatan hukum dalam sengketa TUN. Namun, perbedaannya dengan penulis terdapat kekurangan dalam menganalisis keterlibatan non-	mengembangkan tema intervensi menjadi kajian yang lebih mendalam tentang keterlibatan non-pihak” sebagai bentuk pelanggaran etik dan hukum, serta mengaitkan ya dengan teori Perlindungan Hukum Hadjon dan

			praktiknya, hakim PTUN memiliki kewenangan penuh untuk menilai relevansi dan kepentingan hukum pihak yang mengajukan intervensi. Penelitian ini juga menyoroti bahwa intervensi tidak boleh menghambat asas cepat dan sederhana dalam peradilan TUN.	pihak (pihak yang tidak memiliki kepentingan hukum langsung) dalam pemeriksaan persiapan sengketa TUN berdasarkan prinsip teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon dan perspektif <i>Sadd Adz-Dzariah</i> dalam hukum islam.	<i>Sadd Adz-Dzariah</i> untuk membangun pendekatan preventif dan normatif Islami dalam proses pemeriksaan persiapan.
5	Ery Syahriyah, “Pertimbangan Hakim PTUN Surabaya Pada Sengketa	(1) Bagaimana pertimbangan hakim PTUN pada hakim PTUN	Penelitian skripsi ini menemukan bahwa hakim PTUN Surabaya dalam perkara Nomor 124/G/TF/2023/PTUN.S	Perbedaan dengan penelitian penulis : Ery Syahriyah	mengkaji bagaimana hakim harus menjaga imparsialitas

	Putusan Nomor: 124/G/TF/2023/ PTUN.SBY	Surabaya dalam memutus sengketa Administratif Nomor 124/G/TF/2023/PTU N.SBY? Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, Tahun 2024.	BY mempertimbangkan aspek hukum, asas keadilan, serta kemaslahatan publik (maslahah mursalah) sebelum menjatuhkan putusan. Penulis menjelaskan bahwa hakim berpedoman pada Siyasah Qadha'iyyah yang menekankan prinsip keadilan Islam dalam bentuk Siyasah Qadha'iyyah terhadap pertimbangan hakim tersebut?	membahas putusan konkret dan penerapan prinsip <i>Siyasah Qadha'iyyah</i> , sedangkan Penulis menekankan pada tahap pemeriksaan persiapan (pr sidang) dan larangan keterlibatan non-pihak sebagai bentuk perlindungan hukum preventif terhadap kemungkinan pelanggaran etika peradilan.	dan independensi dari pengaruh non-pihak, berdasarkan teori Perlindungan Hukum Hadjon dan <i>Sadd Adz-Dzariah</i> .
--	--	---	--	---	---

		ini memperlihatkan keterpaduan antara hukum positif dan nilai keadilan Islam dalam praktik peradilan TUN.		
--	--	---	--	--

B. Kerangka Teori

Kerangka teori digunakan sebagai landasan konseptual dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan terkait keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa di PTUN Surabaya. Kerangka ini berfungsi memberikan dasar berpikir yang sistematis agar analisis dapat dilakukan secara mendalam, terarah, dan selaras dengan konsep serta teori hukum yang relevan. Beberapa teori yang menjadi pijakan utama dalam penelitian ini yaitu:

1. Teori Perlindungan Hukum Philipus M.Hadjon

Teori perlindungan hukum merupakan salah satu konsep fundamental dalam ilmu hukum administrasi yang menjelaskan fungsi hukum sebagai sarana pengayoman terhadap hak-hak warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Dalam pandangan umum, perlindungan hukum adalah upaya yang diberikan oleh hukum untuk menciptakan keadilan, kepastian, dan ketertiban dalam hubungan antara

pemerintah dan rakyat.²⁵ Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum dapat diartikan sebagai upaya untuk memberikan pengayoman kepada subjek hukum, baik dalam bentuk pencegahan terhadap pelanggaran hak maupun penyelesaian setelah hak tersebut dilanggar.

Dalam kerangka pemikiran Hadjon, perlindungan hukum terbagi menjadi dua bentuk utama, yaitu:²⁶

1. Perlindungan Hukum Preventif (*Preventive Legal Protection*)

Perlindungan preventif adalah bentuk perlindungan hukum yang diberikan sebelum terjadinya pelanggaran hak. Tujuannya adalah untuk memberikan ruang bagi warga negara agar dapat mengajukan keberatan atau pendapat terhadap suatu keputusan pemerintah sebelum keputusan tersebut memperoleh bentuk final atau definitif. Perlindungan hukum preventif ini menekankan mekanisme pengawasan dan kontrol terhadap tindakan administrasi negara sehingga pemerintah tidak bertindak secara sewenang-wenang. Dengan adanya mekanisme preventif, warga negara memiliki peluang untuk mempertahankan hak-hak mereka sebelum tindakan atau keputusan tersebut menimbulkan kerugian.

2. Perlindungan Hukum Represif (*Repressive Legal Protection*)

²⁵ Imam Sukadi, “Perlindungan Hukum terhadap Perempuan di Bawah Umur Akibat Perkawinan Dini Perspektif Maqāṣid Syarī‘ah,” *Egalita: Jurnal Kesetaraan dan Keadilan Gender* 19, no. 2 (2024): 103. <https://ejournal.uinmalang.ac.id/index.php/egalita/article/view/29726>.

²⁶ Rahma, Dina Aulia. “Model Perlindungan Hukum Preventif dan Represif dalam Sistem Hukum Indonesia.” *Jurnal Lex Administratum* 8, no. 4 (2021): 85–99.

Perlindungan represif diberikan setelah terjadi pelanggaran hak yang dilakukan oleh pemerintah. Bentuk perlindungan ini berorientasi pada penyelesaian sengketa, pemulihan hak, dan pemberian sanksi terhadap tindakan pemerintahan yang melanggar hukum. Sarana utama dalam perlindungan represif adalah melalui mekanisme peradilan, seperti Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang berperan untuk menilai legalitas tindakan atau keputusan administrasi serta memberikan keadilan kepada pihak yang dirugikan.

Melalui pembagian antara perlindungan preventif dan represif tersebut, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum dalam negara hukum bukan hanya berfungsi sebagai mekanisme koreksi terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hak individu, tetapi juga sebagai instrumen tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang memastikan setiap keputusan administrasi negara dibuat berdasarkan asas legalitas, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap hak asasi warga negara.

Hadjon memandang hukum bukan sekadar seperangkat aturan yang mengikat, melainkan instrumen moral dan normatif yang menjamin harkat serta martabat manusia dalam sistem negara hukum Pancasila. Dengan demikian, perlindungan hukum dimaknai sebagai manifestasi

tanggung jawab negara dalam melindungi warga dari penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintahan.²⁷

Secara historis, teori perlindungan hukum berakar dari konsep *Rechtsstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental pada abad ke-19. Gagasan ini dipelopori oleh para filsuf hukum seperti Immanuel Kant, Friedrich Julius Stahl, dan Paul Laband, yang menekankan bahwa kekuasaan pemerintah harus dibatasi oleh hukum agar hak-hak warga negara terlindungi. Prinsip utama dari *Rechtsstaat* meliputi empat hal, yaitu: pengakuan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan (trias politica), pemerintahan berdasarkan undang-undang (wetmatigheid van bestuur), serta adanya peradilan administrasi yang independen (administratieve rechtspraak). Keempat prinsip tersebut menjadi landasan munculnya teori perlindungan hukum yang menghendaki agar setiap tindakan pemerintah dapat diuji legalitas dan rasionalitasnya melalui mekanisme hukum yang adil dan transparan.

Ketika konsep negara hukum ini diadaptasi ke Indonesia, Philipus M. Hadjon menjadi tokoh utama yang mengembangkan teori perlindungan hukum sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan sistem hukum nasional. Dalam bukunya “Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia” (1987), Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum di

²⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 15.

Indonesia mencerminkan watak khas negara hukum Pancasila yang menempatkan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan dengan harkat dan martabat yang harus dijaga. Hadjon membagi perlindungan hukum menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif diberikan agar masyarakat memiliki kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum keputusan pemerintah menjadi final, sehingga potensi pelanggaran dapat dicegah sejak awal. Sedangkan perlindungan hukum represif merupakan mekanisme penyelesaian setelah terjadinya pelanggaran, misalnya melalui lembaga peradilan, termasuk PTUN.

Hadjon menekankan bahwa keberadaan PTUN merupakan wujud konkret dari perlindungan hukum represif, karena lembaga ini berfungsi untuk menguji dan membatalkan keputusan pejabat tata usaha negara yang melanggar hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Namun, Hadjon juga menyoroti bahwa dalam praktiknya, perlindungan hukum di Indonesia cenderung bersifat represif dan kurang memberikan ruang bagi perlindungan hukum preventif. Akibatnya, banyak sengketa antara warga dan pemerintah baru diselesaikan setelah terjadi pelanggaran, bukan dicegah sejak awal. Kondisi inilah yang menjadi titik lemah sistem hukum administrasi dan menuntut perhatian lebih terhadap pentingnya mekanisme preventif,

salah satunya melalui pemeriksaan persiapan dalam proses beracara di PTUN.²⁸

Dalam konteks penelitian tentang keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara, teori perlindungan hukum Hadjon sangat relevan. Pemeriksaan persiapan merupakan tahap awal yang bersifat administratif dan preventif, di mana hakim berperan memastikan bahwa gugatan telah memenuhi syarat formil dan materiil sebelum memasuki persidangan pokok. Pada tahap ini, prinsip perlindungan hukum preventif harus ditegakkan agar tidak ada campur tangan pihak luar (non-pihak) yang dapat mempengaruhi independensi hakim maupun keadilan proses. Dengan demikian, teori Hadjon menjadi dasar konseptual untuk menilai sejauh mana PTUN, khususnya PTUN Surabaya, telah menjalankan fungsi perlindungan hukum preventif sesuai dengan prinsip negara hukum Pancasila²⁹.

Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum harus didasarkan pada empat asas fundamental, yakni asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*), asas keadilan (*gerechtigkeit*), dan asas kemanfaatan (*zweckmässigkeit*). Keempat asas ini berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai apakah suatu tindakan pemerintahan sudah mencerminkan perlindungan hukum

²⁸ T. Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2016), 18.

²⁹ Muhammad Arif Rosyid, “Relevansi Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara,” *Jurnal Paradigma Hukum* 9, no. 1 (2022): 45.

yang ideal. Bila keterlibatan non-pihak dalam proses pemeriksaan persiapan melanggar asas-asas tersebut, maka dapat dikatakan bahwa terjadi pelanggaran terhadap prinsip perlindungan hukum preventif sebagaimana dimaksud oleh Hadjon. Oleh karena itu, teori perlindungan hukum bukan hanya memberikan dasar normatif, tetapi juga alat analisis empiris bagi penelitian ini untuk mengkaji keseimbangan antara kekuasaan negara dan hak warga dalam penyelenggaraan peradilan administrasi.³⁰

Teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon menjadi landasan teoretis yang kokoh bagi penelitian ini. Ia tidak hanya menjelaskan bagaimana hukum melindungi rakyat dari kesewenang-wenangan kekuasaan, tetapi juga menunjukkan bahwa perlindungan hukum memiliki dua dimensi: pencegahan dan penindakan. Dalam kerangka penelitian ini, konsep tersebut digunakan untuk mengidentifikasi sejauh mana pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya telah berfungsi sebagai mekanisme perlindungan hukum preventif dan apakah terdapat pelanggaran prinsip-prinsip keadilan akibat keterlibatan non-pihak. Dengan mengacu pada pemikiran Hadjon, penelitian ini berupaya mengungkap peran hakim dalam menegakkan asas legalitas, kepastian, dan keadilan sebagai wujud nyata

³⁰ “Ringkasan Online dan Pengantar Konsep Hadjon: ‘Teori-Teori Perlindungan Hukum menurut Para Ahli,’” *Hukumonline*, 29 September 2022.

dari perlindungan hukum dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.³¹

2. Sadd Adz-Dzariah

Secara etimologis, istilah *sadd adz-dzari'ah* (سد الذريعة) terdiri atas dua kata yang membentuk hubungan mudhāf dan mudhaf ilaih. Kata pertama adalah السَّدُّ (*as-sadd*), yang berasal dari *fi'il* سَدَ – يَسْدُ – سَدًّا – يَسْدًّا – سَدَّا – يَسْدَّا, yang berarti menutup, menghalangi, atau mencegah, dan merupakan kebalikan dari makna membuka. Adapun kata kedua, yaitu، الذريعة (*al-zarī'ah*), bermakna sarana, wasilah, perantara, atau jalan menuju suatu tujuan.

³²Secara terminologis dalam disiplin Ushul Fiqh, konsep سَد الذريعة didefinisikan sebagai berikut:

المسألة التي ظاهرها الإباحة، ويتوصّل بها إلى فعل المحظوظ

Artinya: "Suatu perkara yang pada lahiriahnya mubah atau diperbolehkan, namun dapat menjadi jalan yang mengantarkan kepada perbuatan yang dilarang (*haram*)."

Definisi lain yang mempertegas makna kaidah ini menyebutkan:

كُلُّ مَا يُوصِّلُ إِلَى الشَّيْءِ الْمَمْنُوعِ، أَوْ يَتَضَمَّنُ مَعْسَدَةً أَوْ ضَرَرًا يُمْنَعُ قوْلًا كَانَ أَوْ فَعَلًا

Artinya: "Segala sesuatu, baik berupa ucapan maupun perbuatan, yang dapat mengantarkan pada sesuatu yang dilarang atau mengandung mudarat dan kerusakan, maka harus dicegah."

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 52.

³² Mustaqfirin Asyrof Setya Febriansyah, Praktik Live Streaming TikTok Mandi 24 Jam Perspektif Hukum Positif dan Sadd Adz-Dzari'ah (Skripsi, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2023), 17.

Penulis menggunakan pendapat Ibnu Qayyim mengenai konsep teori *Sadd Adz-dzari'ah* sebagai rujukan utama, teori ini berpijak pada kaidah “*dar'ul mafasid muqaddamun 'ala jalbil mashalih*”, yang berarti “mencegah kerusakan harus didahulukan daripada mengambil kemaslahatan”. Prinsip ini menunjukkan bahwa dalam pandangan Islam, tindakan pencegahan atas potensi pelanggaran lebih utama dibandingkan dengan memperbaiki akibat setelah pelanggaran terjadi.³³

Secara konseptual teori *Sadd Adz-Dzariah* Ibnu Qayyim Al-Jauziyyah, yang mengembangkan ide bahwa segala sarana yang mengarah pada perbuatan haram atau merusak harus dicegah meskipun pada dasarnya tindakan tersebut belum tentu terlarang secara eksplisit. Pandangan Ibnu Qayyim yang menyatakan bahwa “*Sadd Adz-Dzariah* adalah salah satu bentuk perlindungan terhadap tujuan syariat (*maqashid syariah*), karena menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta tidak hanya dilakukan dengan menghukum pelanggaran, tetapi juga dengan menutup segala pintu yang mengarah kepada pelanggaran itu sendiri.”³⁴

Pada *kitab I'lâm al-Muwaqi'iñ 'An Rabb al-'Âlamîn* Ibnu Qayyim menjelaskan mengenai teori *sadd al-dzari'ah* sebagai berikut:

³³ Syihabuddin al-Qarafi, *Al-Furuq fi al-Qawa'id al-Fiqhiyyah* (Kairo: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1998), 121–125.

³⁴ Ibnu Qayyim al-Jauziyyah, *I'lâm al-Muwaqqi'iñ 'an Rabb al-'Âlamîn* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1996), 202–205.

وَبَابُ سَدِ الْدَّرَائِعِ أَحَدُ أَرْبَاعِ التَّكْلِيفِ، فَإِنَّهُ أَمْرٌ وَنَهْيٌ، وَالْأَمْرُ نَوْعَانٌ: أَحَدُهُمَا: مَقْصُودٌ لِنَفْسِهِ، وَالثَّانِي: وَسِيلَةٌ إِلَى الْمَقْصُودِ، وَالنَّهْيُ نَوْعَانٌ: أَحَدُهُمَا: مَا يَكُونُ الْمَنْهُيُّ عَنْهُ مَفْسَدَةً فِي نَفْسِهِ، وَالثَّانِي: مَا يَكُونُ وَسِيلَةً إِلَى الْمَفْسَدَةِ؛ فَصَارَ سَدُ الْدَّرَائِعُ الْمُفْضِيَّةُ إِلَى الْحَرَامِ أَحَدُ أَرْبَاعِ الدِّينِ.

Terjemahan: "Pembahasan mengenai *sadd al-dzari'ah* merupakan salah satu dari empat dasar hukum Islam. Hukum Islam memuat persoalan perintah dan larangan. Perintah terbagi menjadi dua: perintah yang memang bertujuan sebagai tujuan utama, dan perintah yang berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Demikian pula larangan terbagi menjadi dua: pertama, larangan atas sesuatu yang mengandung kerusakan pada dirinya, dan kedua larangan atas sesuatu yang menjadi sarana menuju kerusakan. Oleh karena itu, *sadd adz-dzari'ah* yang mencegah jalan menuju keharaman menjadi satu dari empat bagian agama." (Ibn Qayyim, 1991)³⁵

Sadd adz-dzari'ah sebagaimana dijelaskan dalam definisi di atas menekankan prinsip hukum preventif yang berorientasi pada pencegahan dini sebelum kerusakan terjadi. Prinsip ini sejalan dengan kaidah "الوقايةُ خَيْرٌ مِنَ العلاج" (pencegahan lebih baik dari pengobatan) yang mengajarkan bahwa sistem hukum yang baik tidak menunggu sampai kerusakan terjadi baru kemudian memberikan sanksi, tetapi

³⁵ Abdullah, Maslahah *Sadd Adz-dzariah* Menurut Ibnu Qayyim Al Jauziyyah. (*Al-Muamalat Jurnal Hukum Dan Ekonomi Syariah* 2019),

secara proaktif menutup jalan-jalan yang dapat mengarah pada kerusakan tersebut.³⁶

Jadi teori *Sadd Adz-Dzariah* memiliki dimensi preventif (pencegahan) yang sangat kuat. Prinsipnya sejalan dengan konsep perlindungan hukum preventif yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Keduanya sama-sama menekankan pentingnya pencegahan terhadap pelanggaran hak sebelum pelanggaran tersebut benar-benar terjadi. Dalam konteks hukum positif, teori ini dapat dipandang sebagai landasan moral dan etis bagi para penegak hukum termasuk hakim untuk tidak hanya berorientasi pada pemulihan setelah pelanggaran (represif), tetapi juga berorientasi pada pencegahan dini (preventif) terhadap potensi penyimpangan yang dapat mencederai keadilan.³⁷

Jika dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi, khususnya PTUN, teori *Sadd Adz-Dzariah* memberikan pijakan moral bahwa hakim tidak boleh membiarkan terjadinya potensi pelanggaran prosedur atau intervensi pihak luar (non-pihak) dalam proses pemeriksaan persiapan. Keterlibatan non-pihak dapat diibaratkan sebagai “jalan menuju kemudaratan” (*dzariah ila al-mafsadah*) karena berpotensi mengganggu objektivitas, merusak prinsip imparsialitas, serta menurunkan kepercayaan publik terhadap integritas peradilan. Oleh

³⁶ Al-Yahya, M. I. Ali I. A. al-Aziz. (*Maqâshid al-Ahkâm al-Maliyyah 'Inda al-Imam Ibn Qayyim wa Atsaruhu al-Fiqhi*. Dâr Kunuz Isybilya 2012), 17.

³⁷ Saifullah Saifullah, Mustafa Lutfi, dan Abdul Azis, “Transformasi Nilai-Nilai Hukum Islam dalam Yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi Perspektif Teori Hukum Integratif,” *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 12, no. 1 (2020): 8.

sebab itu, berdasarkan prinsip *Sadd Adz-Dzariah*, hakim wajib menutup segala kemungkinan pengaruh non-pihak sejak tahap awal pemeriksaan. Upaya ini sejalan dengan tujuan hukum Islam untuk menjaga keadilan (*adl*) dan mencegah terjadinya kezaliman (*zulm*).³⁸

Penerapan teori tersebut dapat ditafsirkan sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak pihak yang berperkara (perlindungan terhadap harta dan kehormatan hukum) serta perlindungan terhadap independensi hakim (perlindungan terhadap akal dan keadilan). Dengan menutup segala jalan menuju campur tangan pihak luar, sistem peradilan akan lebih mampu mewujudkan kemaslahatan publik (*maslahah ammah*) dan mencegah timbulnya fitnah atau konflik kepentingan dalam proses hukum.³⁹

Dalam perspektif yuridis, penerapan teori *Sadd Adz-Dzariah* juga sejalan dengan asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dalam hukum administrasi Indonesia, khususnya asas kecermatan, ketidakberpihakan, dan kepastian hukum.⁴⁰ Asas-asas ini pada dasarnya merupakan terjemahan modern dari prinsip-prinsip *Sadd Adz-Dzariah* dalam konteks negara hukum. Jika pada hukum Islam ditekankan “menutup jalan menuju kerusakan”, maka dalam hukum administrasi

³⁸ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul* (Kairo: Al-Maktabah al-Tijariyyah al-Kubra, 1993), 110–117.

³⁹ Wahbah al-Zuhayli, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 315–322.

⁴⁰ Muhammad Ali Hakim, “Aspek Hukum Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Perseroan Terbatas (Studi pada PT Asiantfast Marine Industries),” *Jurnal Hukum Kaidah: Media Komunikasi dan Informasi Hukum dan Masyarakat* 21, no. 1 (2021): 58.

negara ditekankan “mencegah potensi penyalahgunaan wewenang”.

Dengan demikian, integrasi teori *Sadd Adz-Dzariah* ke dalam kerangka hukum positif tidak hanya memperkaya dimensi etis, tetapi juga memperkuat argumentasi akademik bahwa hukum yang baik adalah hukum yang tidak hanya reaktif terhadap pelanggaran, melainkan proaktif dalam mencegah kemudaratan.⁴¹

Berdasarkan uraian tersebut, teori *Sadd Adz-Dzariah* memiliki posisi penting dalam penelitian ini sebagai pendamping moral dan filosofis bagi teori Perlindungan Hukum Hadjon. Jika Hadjon menekankan dimensi perlindungan hukum preventif dalam konteks negara hukum modern, maka *Sadd Adz-Dzariah* memberikan dimensi religius yang menegaskan kewajiban moral untuk menutup segala celah kemudaratan dalam praktik hukum. Kedua teori ini saling melengkapi: Hadjon memberikan dasar normatif dan legal formal, sementara *S* memberikan dasar moral dan spiritual. Dalam konteks penelitian ini, sinergi keduanya memperkuat analisis tentang pentingnya menjaga integritas proses pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya agar bebas dari keterlibatan non-pihak, serta menjamin bahwa setiap tindakan hakim dan aparatur peradilan tetap berada dalam koridor keadilan dan kemaslahatan publik.⁴²

⁴¹ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: IIIT, 2008), 41–45.

⁴² Ibn Farhun, *Tabṣirah al-Hukkam fi Ushul al-Aqdhiyah wa Manahij al-Ahkam* (Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyyah, 1986), 89–92.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris (*empiric law research*). Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini menjelaskan bahwa “ penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang digunakan berasal dari data primer.”⁴³ Menurut Muhammin penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam perilaku nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.

Penelitian ini berfokus untuk menganalisis bagaimana larangan keterlibatan non-pihak diterapkan dalam tahap pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara (TUN), khususnya di lingkungan PTUN Surabaya. Norma yang menjadi dasar pengaturan adalah Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991, yang secara tegas mengatur tata cara pemeriksaan persiapan dan melarang adanya campur tangan pihak yang tidak berkepentingan dalam proses tersebut.

⁴³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Kencana, 2015), 21.

B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian yuridis empiris ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan yang menganalisis reaksi dan interaksi yang muncul saat sistem norma diterapkan dalam masyarakat.⁴⁴ Pendekatan yuridis sosiologis tidak hanya melihat hukum sebagai norma tertulis, tetapi juga meneliti efektivitasnya dalam praktik. Hukum mencakup bagaimana bisa dipahami, diterima, atau bahkan ditolak oleh masyarakat, serta faktor-faktor sosial yang mempengaruhi implementasinya. Pada penelitian ini, pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk menganalisis bagaimana ketentuan hukum terkait Larangan Keterlibatan Non-Pihak dalam Pemeriksaan Persiapan Sengketa TUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan SEMA N OMOR 2 Tahun 1991 pasal 63 yang diimplementasikan dan diterima dalam masyarakat.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian menunjuk pada tempat dilakukan penelitian. Adapun lokasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kota Surabaya yang berlokasi di Jl. Raya Ir. H.Juanda No.89, Semawalang, Semambung, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur 61253

⁴⁴ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 47.

Lokasi penelitian ini dipilih berdasarkan pertimbangan utama, yaitu PTUN Surabaya merupakan salah satu lembaga peradilan yang menangani berbagai sengketa tata usaha negara, termasuk perkara-perkara yang pada tahap pemeriksaan persiapan kerap menimbulkan persoalan terkait keterlibatan pihak yang bukan subjek sengketa dan para pihak yang sah dalam forum persidangan.

D. Jenis dan Sumber data

Dalam penelitian ini, data yang digunakan terbagi menjadi tiga jenis, yaitu data primer, data sekunder, dan data tersier. Data primer merupakan data utama yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lapangan melalui metode wawancara. Wawancara dilakukan secara langsung dengan narasumber yakni Hakim PTUN guna memperoleh keterangan faktual dan mendalam mengenai objek penelitian khususnya terkait praktik, pandangan, serta pertimbangan hukum yang digunakan dalam konteks permasalahan yang diteliti. Selain wawancara data primer juga didukung oleh pengamatan terhadap fakta-fakta empiris yang berkaitan dengan objek penelitian, sehingga dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai penerapan hukum dalam praktik.⁴⁵

Sementara itu, data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991, buku-buku hukum, jurnal ilmiah,

⁴⁵ Muhammin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 83

artikel ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder berfungsi untuk memperkuat data primer sekaligus memberikan landasan normatif dan teoritik dalam proses analisis.⁴⁶

Adapun data tersier digunakan sebagai data pendukung yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data tersier meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber lain seperti website resmi dan bahan referensi sejenis yang relevan. Data tersier ini digunakan untuk membantu memperjelas istilah, konsep, dan pengertian yang digunakan dalam penelitian agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran.⁴⁷

E. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang lengkap dan akurat, penelitian ini menggunakan beberapa metode pengumpulan data.

1. Wawancara (Interview)

Wawancara digunakan sebagai metode pengumpulan data primer untuk memperoleh informasi secara langsung dari narasumber yang memiliki kewenangan, pengalaman, dan keterlibatan dalam praktik pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata

⁴⁶ Undari Sulung dan Mohamad Muspawi, “Memahami Sumber Data Penelitian : Primer, Sekunder, Dan Tersier,” *EDU RESEARCH* 5, no. 3 (15 September 2024): 114, <https://doi.org/10.47827/jer.v5i3.238>.

⁴⁷ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum: Sejarah, Paradigma, dan Pemikiran Tokoh di Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2018), 162.

Usaha Negara Surabaya. Metode ini dipilih untuk menggali secara mendalam pandangan dan praktik hakim dalam menegakkan larangan keterlibatan non-pihak serta penerapan prinsip perlindungan hukum dalam proses persidangan.⁴⁸

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi-terstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan dengan menggunakan pedoman pertanyaan terbuka. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengembangkan pertanyaan sesuai dengan dinamika wawancara, sehingga data yang diperoleh tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga mencerminkan realitas empiris pelaksanaan pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya..⁴⁹ Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan:

- 1) Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H, Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.
- 2) Estiningtyas Diana Mandagi S.H, M.H, Selaku Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.
- 3) Diana Yustikasari S.H, Selaku Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

2. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan sebagai metode pengumpulan data sekunder yang dilakukan dengan cara mengumpulkan, menelaah, dan

⁴⁸ Saifullah Saifullah, “Refleksi Epistemologi dalam Metodologi Penelitian (Suatu Kontemplasi atas Pekerjaan Penelitian),” *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar’iah* 5, no. 2 (2013), 18.

⁴⁹ Tim Penyusun, *Pedoman Karya Ilmiah*, 25

menganalisis berbagai data fisik, dokumen resmi, serta bukti administratif yang relevan dengan keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara. Metode dokumentasi ini bertujuan untuk memperoleh data tertulis yang dapat mendukung, mengonfirmasi, dan memperkuat temuan data primer yang diperoleh melalui wawancara.

Dalam penelitian ini, dokumentasi pada kasus pemeriksaan persiapan sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, khususnya perkara Nomor 4/G/2025/PTUN.SBY yang menjadi objek penelitian. Selain itu, dokumentasi juga dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Persidangan, serta ketentuan lain yang mengatur kedudukan para pihak dan kewenangan hakim dalam menjaga ketertiban persidangan.

Selanjutnya, dokumentasi juga mencakup bahan pustaka berupa buku-buku hukum, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon dan konsep Sadd Adz-Dzari'ah. Bahan-bahan tersebut digunakan sebagai dasar teoritik dalam menganalisis bagaimana tindakan dan kebijakan hakim PTUN Surabaya dalam menangani keterlibatan non-pihak pada tahap pemeriksaan persiapan dapat dipahami sebagai bentuk perlindungan

hukum preventif dan upaya pencegahan terhadap potensi gangguan ketertiban serta ketidakadilan dalam proses peradilan.

F. Metode Pengolahan Data

Metode pengelolahan data dalam penelitian ini menjelaskan prosedur sistematis dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum sesuai dengan pendekatan penelitian yang digunakan. Proses pengelolahan dilakukan secara bertahap untuk memastikan data yang diperoleh memiliki relevansi, akurasi, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Tahapan tersebut meliputi pemeriksaan data (*editing*), klasifikasi (*classifying*), verifikasi (*verifying*), analisis (*analysing*), dan penarikan kesimpulan (*concluding*).⁵⁰ Adapun pembagian dan bentuk pengelolahan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemeriksaan Data (*Editing*)

Pada tahap ini penulis melakukan seleksi terhadap data yang diperoleh dari wawancara hakim PTUN Surabaya, dokumentasi visual, observasi lapangan, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan ini dilakukan untuk memastikan tidak terdapat data yang keliru, tidak relevan, atau tidak mendukung fokus penelitian.

⁵⁰ Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah*, (Malang, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2022), 26.

2. Klasifikasi Data (*Classifying*)

Tahap ini dilakukan dengan mengelompokkan data ke dalam kategori sesuai kebutuhan analisis, seperti: data normatif (aturan hukum acara, SEMA, dan putusan), data empiris (hasil wawancara dan observasi), serta data pendukung (doktrin, literatur akademik, dan notulen). Klasifikasi ini diperlukan untuk menyesuaikan karakter penelitian yang bersifat yuridis sosiologis, yaitu penelitian yang mengkaji norma hukum sekaligus fenomena praktiknya di lapangan.

3. Verifikasi Data (*Verifying*)

Pada tahap ini penulis melakukan pengecekan kembali kebenaran dan kesesuaian data melalui pembandingan antara sumber hukum primer dan data lapangan. Verifikasi dilakukan menggunakan:

- a) Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta perubahan,
- b) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991,
- c) Etika peradilan dan tata tertib persidangan PTUN,
- d) Hasil wawancara hakim terkait pengalaman keterlibatan non-pihak dalam ruang pemeriksaan persiapan.

4. Analisis Data (*Analysing*)

Analisis dilakukan dengan mengaitkan kondisi normatif dengan fakta empiris yang ditemukan di PTUN Surabaya. Pada tahap ini penulis menggunakan teori diskresi hakim, teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, serta pendekatan Sadd Adz-Dzari'ah untuk menilai bagaimana

pembatasan keterlibatan non-pihak diterapkan dan apa implikasinya dalam menjaga kewibawaan serta ketertiban pemeriksaan persiapan.

5. Penarikan Kesimpulan (*Concluding*)

Tahap akhir ini dilakukan dengan merumuskan jawaban penelitian berdasarkan hasil analisis. Kesimpulan yang diperoleh tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga evaluatif, sehingga dapat memberikan gambaran mengenai efektivitas aturan pembatasan kehadiran non-pihak, ruang diskresi hakim, serta rekomendasi bagi optimalisasi pelaksanaan pemeriksaan persiapan di PTUN.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1) Profil Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya (PTUN Surabaya) merupakan salah satu lembaga peradilan di bawah lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang berkedudukan di Kota Surabaya, tepatnya di Jl. Raya Ir. H.Juanda No.89, Semawalang, Semambung, Kec. Gedangan, Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur 61253. PTUN Surabaya memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara antara warga masyarakat atau badan hukum perdata dengan pejabat pemerintahan, yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).⁵¹

2) Kompetensi PTUN Surabaya

Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dibagi menjadi dua bagian utama, yaitu kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Pembagian ini bertujuan untuk memberikan batasan kewenangan secara normatif kepada PTUN Surabaya dalam menerima, memeriksa, dan memutus sengketa tata usaha negara, sehingga proses peradilan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku.

⁵¹ “Peta Lokasi,” PTUN Surabaya, diakses November 30, 2025, <https://www.ptun-surabaya.go.id/peta-lokasi/>.

a) Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut adalah kewenangan PTUN Surabaya berdasarkan jenis sengketa atau objek perkara yang menjadi ruang lingkup yurisdiksinya. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 jo Pasal 47 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, PTUN Surabaya memiliki kewenangan untuk mengadili dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat pemerintah terkait penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN tersebut harus memenuhi unsur-unsur:⁵²

1. Konkret : Berisi penetapan yang bersifat jelas dan tidak abstrak.
2. Individual : Ditujukan kepada subjek hukum tertentu.
3. Final : Tidak memerlukan persetujuan lanjutan atau tidak bersifat sementara.
4. Menimbulkan akibat hukum : Mempengaruhi hak dan kewajiban seseorang atau badan hukum.

Konsentrasi kewenangan absolut PTUN Surabaya terikat pada mekanisme pengujian tindakan pemerintahan dalam ranah administratif,

⁵² H. Susiolo Sudikno, *Kompetensi Peradilan Administrasi Negara di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), 88.

bukan perkara di luar hukum administrasi seperti pidana, perdata, maupun agama.

b) Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif merujuk pada kewenangan PTUN Surabaya berdasarkan wilayah hukum atau lokasi pejabat atau badan pemerintahan yang menerbitkan keputusan yang disengketakan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang mengatur bahwa gugatan harus diajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan pejabat atau badan yang mengeluarkan KTUN tersebut.

PTUN Surabaya berwenang menangani perkara-perkara yang berasal dari wilayah administratif tertentu di Provinsi Jawa Timur, khususnya instansi pemerintahan pusat maupun daerah yang berada dalam cakupan yurisdiksinya. Pembagian wilayah ini ditetapkan oleh Mahkamah Agung untuk memastikan tertib peradilan dan mencegah terjadinya forum shopping.⁵³

Kompetensi PTUN Surabaya baik absolut maupun relatif merupakan dasar fundamental yang memastikan bahwa pengadilan ini menjalankan fungsi yudisialnya secara tepat, terukur, dan sesuai dengan prinsip peradilan administrasi negara. Kejelasan batas kompetensi ini

⁵³ Ahmad Firdaus, “Pembagian Kompetensi PTUN dan Implementasinya dalam Sistem Peradilan Administrasi,” *Jurnal Yustisia* 11, no. 2 (2023): 97.

juga menjadi jaminan bagi para pencari keadilan agar tidak terjadi kesalahan dalam pengajuan perkara, yang dapat berakibat pada tidak diterimanya gugatan (*niet ontvankelijke verklaard*).

3) Struktur Organisasi Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

PTUN Surabaya dalam melaksanakan tugasnya mempunyai struktur kepengurusan sebagai berikut :⁵⁴

a) Pimpinan PTUN Surabaya

- 1) Abdullah Rizki Ardiansyah, S.H., M.H., Ketua Pengadilan.
- 2) H. Alan Basyier, S.H., M.H., Wakil Ketua Pengadilan.

b) Struktur Sekretariat PTUN Surabaya

- 1) Rahmadi, S.H., Sekretaris PTUN Surabaya.
- 2) Retno Andjar Sari, S.Kom., Kepala Sub Bagian Umum dan Keuangan.
- 3) Ari Susanti, S.E., M.A., Kepala Sub Bagian Kepegawaian, Organisasi dan Tata Laksana.
- 4) Naily Madda Allin, S.E., S.H., Kepala Sub Bagian Perencanaan, Teknologi Informasi dan Pelaporan.
- 5) Kelompok jabatan fungsional lainnya.

c) Struktur Kepaniteraan PTUN Surabaya

- 1) Hulul, S.H., Panitera PTUN Surabaya.
- 2) Ary Susetyomingtijas, S.H., M.H., Panitera Muda Perkara.

⁵⁴ “Struktur Organisasi,” PTUN Surabaya, diakses 30 November 2025, <https://www.ptun-surabaya.go.id/struktur-organisasi/>. ptun-surabaya.go.id

- 3) Puji Susiloningish, S.H., M.H., Plt. Panitera Muda Hukum.
- 4) Kelompok jabatan teknis peradilan lainnya.

4) Visi Misi Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya

Sebagai lembaga peradilan administrasi negara pada tingkat pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya memiliki visi dan misi yang sejalan dengan tugasnya dalam menyelenggarakan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan, serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam setiap sengketa tata usaha negara.⁵⁵

Visi PTUN Surabaya

“Terwujudnya Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang Agung”

Misi PTUN Surabaya

- 1) “Menjaga kemandirian Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.”
- 2) “Memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan.”
- 3) “Meningkatkan kualitas kepemimpinan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.”
- 4) “Meningkatkan kredibilitas dan transparansi serta pemanfaatan teknologi informasi di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.”

⁵⁵ “Visi-Misi,” PTUN Surabaya, diakses 30 November 2025, <https://www.ptun.surabaya.go.id/visi-misi/>.

Motto Layanan PTUN Surabaya

“Wibawa, Akuntabel, Adaptif, Nyaman, Integritas”

B. Analisis Yuridis Peran Sentral Hakim PTUN dalam Menegakkan Larangan Keterlibatan Non-Pihak pada Tahap Pemeriksaan Persiapan Sengketa Tata Usaha Negara

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memegang peran yang sangat strategis dalam mengawal integritas proses peradilan administrasi, khususnya terkait pengaturan mengenai keterlibatan non-pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara. Secara normatif, hukum acara PTUN telah menegaskan adanya larangan tegas bagi pihak luar yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk ikut campur dalam proses persidangan. Larangan ini merupakan konsekuensi logis dari asas *audi et alteram partem, due process of law*, serta prinsip imparsialitas hakim yang menuntut bahwa penyelesaian sengketa harus hanya melibatkan pihak yang berkepentingan langsung.⁵⁶

Pada tahap pemeriksaan persiapan, hukum memberikan ruang yang lebih lentur bagi hakim untuk menilai relevansi informasi, dokumen, ataupun klarifikasi tertentu yang secara terbatas dapat berasal dari non-pihak.⁵⁷ Keluwesan ini memiliki dasar filosofis bahwa tujuan pemeriksaan

⁵⁶ Triwulan Tjitrosoedibyo dan M.H. Sholeh, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2016), 46.

⁵⁷ Desy Ariani, “Tahapan Pemeriksaan Persiapan dalam PTUN,” *Jurnal Lex Administratum* 12, no. 2 (2024): 54.

persiapan bukanlah memutus perkara, tetapi memastikan kejelasan objek sengketa, ketepatan pihak, serta kelayakan gugatan sebelum memasuki tahap persidangan pokok. Karena itu, hakim PTUN berfungsi bukan hanya sebagai penegak aturan prosedural, tetapi juga sebagai penjaga keseimbangan antara tertib acara dan pencarian kebenaran untuk menjamin bahwa sengketa yang diperiksa benar-benar memenuhi syarat formil dan materiil.⁵⁸ Hal ini sudah dijelaskan dalam wawancara penulis oleh ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya,⁵⁹ beliau menjelaskan bahwa hakim itu pelaku penegakan hukum, maka dalam konteks Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu yang menjelaskan bukan pasalnya sendiri, tapi hakimnya kepada orang yang tidak mengerti hukum. Jadi, ketika ada pihak yang bukan bagian dari perkara masuk atau ikut duduk di ruang pemeriksaan dengan alasan ingin menonton, ya hakim harus memberikan pemahaman terlebih dahulu.

Selanjutnya ibu Estiningtyas menjelaskan Hakim Pasal 63 mengatur bahwa pemeriksaan persiapan itu bersifat tertutup untuk umum, bagi yang tidak memiliki kapasitas hukum atau tidak diberikan kuasa, silakan keluar. Jadi bukan sekadar menyuruh pergi, tetapi memberikan edukasi hukum. Agar memahami etika dan batas-batas dalam proses beracara di peradilan tata usaha negara. Karena kadang masyarakat datang dengan pemahaman bahwa semua sidang itu terbuka untuk umum. Padahal dalam pemeriksaan

⁵⁸ Lily Rahayu, “Batasan Kehadiran Pihak dalam Pemeriksaan Persiapan PTUN,” *Jurnal Yuridis Negara* 4, no. 3 (2023): 85.

⁵⁹ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

persiapan ada pembatasan. Maka tugas hakim memberikan klarifikasi dan memastikan ruang pemeriksaan tetap sesuai dengan aturan hukum.

Pada kerangka inilah peran sentral hakim menjadi sangat menentukan: ia harus mampu membedakan intervensi non-pihak yang mengganggu independensi persidangan dari informasi yang secara fungsional diperlukan pada tahap persiapan. Dengan demikian, peran hakim PTUN mencerminkan perpaduan antara pertimbangan yuridis, filosofis, serta prinsip keadilan prosedural yang menjadi fondasi hukum acara peradilan administrasi di Indonesia. Peran sentral hakim PTUN dalam mengatur keterlibatan non-pihak memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem peradilan administratif Indonesia:

a. Penegakan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan landasan hukum fundamental yang mengatur kewajiban hakim untuk melaksanakan pemeriksaan persiapan sebelum perkara memasuki tahap pemeriksaan pokok sengketa.⁶⁰ Terkait hal itu penulis melakukan wawancara kepada ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya,⁶¹ beliau menjelaskan bahwa larangan bagi pihak luar untuk memasuki ruang pemeriksaan persiapan bukan sekadar kebiasaan, tetapi merupakan bentuk penerapan dari Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5

⁶⁰ Indonesia, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sekretariat Negara, 1986), Lembaran Negara RI, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

⁶¹ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

Tahun 1986. Dalam ketentuan tersebut telah ditegaskan bahwa hanya pihak yang bersengketa atau kuasa hukum sahnya yang diperbolehkan hadir dalam pemeriksaan persiapan. Pihak selain itu diminta untuk meninggalkan ruang sidang karena tidak memiliki kedudukan hukum dalam perkara tersebut.

Setelah itu, ibu Estinigntyas menjelaskan bahwa pemeriksaan persiapan pada dasarnya belum memasuki inti atau pokok perkara. Tahap ini masih berfokus pada perbaikan dan penyempurnaan gugatan, termasuk kejelasan objek sengketa yang terkadang masih perlu diperbaiki atau dilengkapi. Oleh sebab itu, tahap ini bersifat tertutup untuk umum. Beliau menggambarkan proses ini seperti tahap memasak di dapur: sebelum suatu hidangan disajikan kepada orang lain, bahan-bahan diolah terlebih dahulu hingga menjadi bentuk akhir yang layak disajikan. Tidak mungkin sebuah hidangan diberikan dalam kondisi masih berupa bawang, cabai, atau garam secara terpisah.

Lebih lanjut, Ibu Estiningtyas menambahkan bahwa pemeriksaan persiapan berfungsi untuk memastikan terpenuhinya syarat formal gugatan. Unsur-unsur seperti kompetensi absolut dan relatif, kejelasan objek dan subjek, tenggang waktu pengajuan gugatan, hingga adanya kepentingan yang dirugikan merupakan bagian dari aspek formal yang akan diuji. Unsur-unsur formal tersebut juga dapat menjadi dasar eksepsi dari pihak tergugat.

Sifat tertutup pada tahap pemeriksaan persiapan bertujuan menjaga kerahasiaan para pihak serta menjaga ketertiban proses beracara. Setelah seluruh syarat formal dianggap terpenuhi dan perkara memasuki tahap pemeriksaan pokok sengketa, barulah persidangan dilakukan secara terbuka untuk umum sesuai asas pengadilan yang transparan. Dengan demikian, pemeriksaan persiapan merupakan tahapan yang hanya bertujuan untuk menyempurnakan aspek formal gugatan sebelum perkara memasuki sidang pokok yang terbuka untuk umum.

Larangan keterlibatan pihak luar dalam ruang pemeriksaan persiapan memiliki dasar hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa: *"Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas."*⁶²

Konstruksi normatif pasal ini memberikan implikasi hukum yang penting dalam proses beracara di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Frasa "hakim wajib mengadakan" tidak hanya menunjukkan perintah administratif atau sekadar tahapan prosedural yang bersifat formal (*procedural obligation*), tetapi mencerminkan suatu kewajiban yudisial substantif (*substantive judicial obligation*) yang melekat pada

⁶² Putusan Mahkamah Agung R.I., "Pasal 63 Ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara," dalam *Lembaran Negara Republik Indonesia*, diakses 30 November 2025, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/46914/uu-no-5-tahun-1986>.

fungsi hakim dalam memastikan bahwa proses peradilan berlangsung sesuai prinsip kejelasan gugatan, efektivitas pemeriksaan, dan perlindungan terhadap hak-hak para pihak yang berperkara.

Pada tahap pemeriksaan persiapan, hakim diberikan kewenangan untuk memeriksa, menilai, dan memperbaiki kejelasan gugatan, termasuk objek sengketa, dasar hukum, hubungan hukum para pihak, serta kelengkapan alat bukti. Dalam konteks tersebut, hakim tidak hanya bertindak sebagai pemimpin sidang, tetapi juga sebagai penegak hukum bagi para pihak yang berperkara, untuk memastikan bahwa proses beracara berlangsung dengan adil, teratur, dan sesuai norma hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Sejalan dengan fungsi tersebut, pemeriksaan persiapan bersifat terbatas dan tidak bersifat terbuka untuk umum. Artinya, yang dapat hadir dalam ruang pemeriksaan persiapan hanya para pihak yang sah, baik secara langsung maupun melalui kuasa hukum yang ditunjuk sesuai ketentuan hukum acara. Dengan demikian, pihak yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara, atau yang tidak memiliki surat kuasa khusus, tidak diperbolehkan memasuki atau mengikuti proses pemeriksaan persiapan. Pembatasan ini merupakan bagian dari kewenangan hakim untuk menjaga tertibnya proses

peradilan, menghindari intervensi eksternal, dan melindungi kepentingan hukum para pihak yang sedang berperkara.⁶³

Konstruksi demikian sekaligus mencerminkan penggunaan *judicial discretion* oleh hakim sebagaimana mandat Pasal 63 ayat (1), di mana ruang pertimbangan hakim digunakan untuk menjaga efektivitas pemeriksaan, kepastian hukum, serta integritas proses persidangan. Interpretasi ini sejalan dengan asas *judicial independence* dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa: “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*” Melalui mekanisme pemeriksaan persiapan, hakim tidak hanya memastikan bahwa gugatan dapat diproses secara layak dan memenuhi persyaratan hukum, tetapi juga menjaga bahwa proses tersebut tertutup dari pihak-pihak yang tidak berwenang demi menjamin objektivitas, ketertiban, dan integritas peradilan tata usaha negara.⁶⁴

Hakim sebagai pelaksana dan penegak ketentuan tersebut, wajib memastikan bahwa ruang pemeriksaan hanya dihadiri oleh pihak yang memiliki legitimasi hukum. Hal ini disebabkan karena pemeriksaan persiapan masih berfokus pada aspek formal gugatan, seperti objek sengketa, kedudukan hukum para pihak, tenggang waktu, serta

⁶³ Abdul Rasyid, *Legal Standing dalam Peradilan Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2022), 77.

⁶⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24 Ayat (1), Lembaran Negara RI.

kepentingan hukum penggugat, sehingga belum memasuki pokok perkara. Pada tahap ini, masih dimungkinkan adanya perbaikan atau penyempurnaan gugatan sehingga sifat pemeriksaannya adalah tertutup untuk umum demi menjaga kerahasiaan proses dan perlindungan kepentingan para pihak.⁶⁵

Pemeriksaan persiapan diposisikan sebagai tahap awal untuk mematangkan gugatan sebelum diperiksa secara terbuka dalam persidangan pokok perkara. Setelah seluruh syarat formal gugatan terpenuhi, barulah pemeriksaan materiil atau pokok sengketa dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum sesuai asas peradilan terbuka. Tahapan ini menegaskan bahwa pemeriksaan persiapan merupakan bagian penting dari mekanisme penyaringan formil perkara guna memastikan gugatan layak diperiksa lebih lanjut dalam proses peradilan.⁶⁶

b. Penegakan Pasal 63 Ayat 2a Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991.

Landasan yuridis yang menguatkan peran sentral hakim dalam mengatur tata tertib serta membatasi pihak yang dapat hadir pada tahap pemeriksaan persiapan juga terdapat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2a Tahun 1991 sebagai norma pelengkap dari Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata

⁶⁵ Saldi Isra, *Konstitusi dan Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Kencana, 2021), 102.

⁶⁶ Jazim Hamidi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 44–46.

Usaha Negara. Ketentuan pasal tersebut berbunyi “ *Pemeriksaan persiapan dilakukan di ruangan musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum.* ”

Ketentuan SEMA tersebut memberikan penegasan bahwa pemeriksaan persiapan bersifat tertutup bagi umum, dan hanya dapat diikuti oleh pihak yang berperkara atau kuasa hukum yang sah. Pemeriksaan persiapan memiliki karakteristik confidential yang berbeda dengan asas umum persidangan yaitu “sidang terbuka untuk umum”.

Sifat tertutup tersebut diberlakukan berdasarkan pertimbangan bahwa pada tahap ini gugatan masih dalam proses penyempurnaan sehingga belum bersifat final baik dari segi objek sengketa maupun kedudukan hukum para pihak.⁶⁷ Hal tersebut sudah sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,⁶⁸ dalam wawancaranya beliau menjelaskan bahwa ketentuan tersebut bukan sekadar formalitas administratif, tetapi memiliki tujuan penting dalam menjaga kualitas dan keamanan proses pemeriksaan. Hakim menjelaskan bahwa sifat tertutup tersebut dimaksudkan untuk melindungi kepentingan para pihak yang bersengketa agar mereka dapat menyampaikan argumentasi dan data dengan tenang tanpa tekanan publik. Selain itu, ruang sidang yang tertutup memungkinkan majelis

⁶⁷ Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang PTUN, Lembaran Negara RI.

⁶⁸ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025)

hakim melakukan pemeriksaan secara lebih fokus, detail, dan mendalam, termasuk memberikan pertanyaan kepada para pihak secara seksama tanpa gangguan atau intervensi dari pihak luar.

Lebih lanjut, Bapak Abdullah Rizky menyampaikan bahwa dalam pemeriksaan persiapan terdapat kemungkinan munculnya informasi, dokumen, atau data yang bersifat rahasia atau sensitif sehingga tidak layak dibuka kepada publik. Oleh karena itu, pembatasan akses merupakan bentuk perlindungan hukum agar tidak terjadi penyalahgunaan informasi atau penggiringan opini publik. Hakim juga menekankan bahwa apabila pemeriksaan persiapan dilakukan secara terbuka, maka siapa pun dapat masuk, termasuk wartawan atau pihak yang tidak berkepentingan langsung. Kondisi tersebut dikhawatirkan dapat memicu opini, tekanan sosial, bahkan potensi gangguan terhadap proses peradilan, sehingga dapat menghambat tujuan pemeriksaan persiapan itu sendiri, yaitu memastikan kejelasan objek sengketa, kedudukan hukum para pihak, serta dasar permohonan sebelum masuk pada pemeriksaan pokok perkara.

Dengan demikian, Bapak Abdullah Rizky menegaskan sifat tertutup pemeriksaan persiapan sebagaimana telah diatur dalam SEMA Nomor 2 Tahun 1991 merupakan bentuk mekanisme pengamanan prosedural demi menjaga ketertiban, kelancaran, dan objektivitas pelaksanaan peradilan tata usaha negara.

Pembatasan kehadiran pihak luar dalam pemeriksaan persiapan memiliki fungsi hukum yang strategis. Pertama, menjaga integritas proses perbaikan gugatan agar tidak terpengaruh kepentingan pihak luar yang tidak berkepentingan hukum langsung dalam perkara tersebut. Kedua, memberikan ruang yang cukup bagi penggugat untuk secara obyektif melakukan klarifikasi dan penyempurnaan gugatan tanpa tekanan atau gangguan. Ketiga, mencegah potensi kebocoran informasi atau dokumen yang sifatnya belum final dan masih memerlukan penilaian legal lebih lanjut.⁶⁹

Kewenangan hakim untuk mengatur kehadiran para pihak dalam pemeriksaan persiapan merupakan bentuk implementasi asas *dominus litis*, yaitu hakim sebagai pengendali jalannya persidangan. Hakim dalam konteks ini tidak hanya berfungsi sebagai penilai dan pemutus perkara, tetapi juga sebagai penjaga ketertiban dan tata tertib persidangan sehingga proses peradilan berjalan sesuai hukum acara dan menjamin asas keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.⁷⁰

Keberadaan Pasal 63 ayat 2a SEMA Nomor 2 Tahun 1991 tidak hanya berfungsi sebagai norma prosedural, tetapi juga memiliki makna filosofis dan fungsional dalam menjaga kualitas proses peradilan. Pemeriksaan persiapan menjadi tahap awal yang menentukan validitas gugatan sebelum diuji substansinya dalam persidangan terbuka. Setelah

⁶⁹ Bagir Manan, *Peradilan Administrasi dalam Kerangka Negara Hukum* (Bandung: FH UNPAD Press, 2020), 92.

⁷⁰ Moch. Fauzan, *Diskresi Hakim dalam Hukum Acara PTUN* (Malang: Setara Press, 2023), 74.

seluruh persyaratan formil dinilai memenuhi ketentuan, barulah persidangan dapat dilaksanakan secara terbuka untuk umum sesuai prinsip peradilan modern yang menjunjung asas transparansi.

Dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara, hakim pada dasarnya memiliki ruang diskresi tertentu dalam mengatur tata tertib pemeriksaan persiapan, namun sifat diskresi tersebut bukanlah absolut melainkan bersifat administratif dan terbatas. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara kepada ibu Diana Yustikasari, S.H. Selaku hakim PTUN Surabaya⁷¹ menjelaskan bahwa Hakim memang memiliki ruang diskresi⁷² dalam menjaga ketertiban selama proses pemeriksaan persiapan, namun kewenangan tersebut tidak bersifat mutlak atau tanpa batas. Pemeriksaan persiapan telah diatur sebagai sidang tertutup, sebagaimana ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2a Tahun 1991, sehingga pihak yang berhak hadir hanyalah para pihak yang berperkara atau kuasa hukum yang sah.

Pada pelaksanaannya, hakim dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjaga ketertiban dan kelancaran sidang, seperti memberikan peringatan, menegur, atau memerintahkan seseorang untuk keluar dari ruang sidang apabila tidak memiliki kedudukan hukum dalam perkara. Akan tetapi, hakim tidak memiliki

⁷¹ Diana Yustikasari, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

⁷² Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, Lembaran Negara RI Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No 30 tahun 2014.

kewenangan untuk memberikan izin kepada pihak lain di luar para pihak dan kuasa hukumnya untuk turut serta dalam pemeriksaan persiapan. Hal tersebut dapat dianggap bertentangan dengan ketentuan hukum acara yang mengatur sifat tertutup dari tahap pemeriksaan ini. Dengan demikian, meskipun hakim memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya persidangan, kewenangan tersebut tetap dibatasi oleh norma hukum yang berlaku agar proses peradilan tetap berada dalam koridor hukum acara yang sah.

Hakim diberi ruang untuk bertindak berdasarkan pertimbangan teknis maupun kondisi faktual persidangan, ruang diskresi tersebut memiliki batas yang jelas, yaitu tidak diperkenankan untuk mengubah sifat pemeriksaan persiapan menjadi terbuka atau mengizinkan kehadiran pihak luar yang tidak memiliki kedudukan hukum dalam perkara, termasuk keluarga, pendamping informal, ataupun pihak lain yang tidak tercatat sebagai penerima kuasa. Ruang diskresi tersebut hanya mencakup aspek teknis persidangan, seperti pengaturan keamanan, penertiban suasana ruang sidang, serta memastikan jalannya pemeriksaan berlangsung sesuai dengan prinsip efisiensi, ketertiban, dan keadilan procedural.⁷³

Kewenangan tersebut berlandaskan pada Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menegaskan bahwa pemeriksaan

⁷³ Haposan Siregar, “Diskresi Hakim dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi,” *Jurnal Peradilan Administrasi* 6, no. 1 (2022): 14.

persiapan dilakukan oleh hakim untuk mempersiapkan jalannya persidangan sebelum pemeriksaan pokok perkara dimulai. Ketentuan ini kemudian dipertegas melalui Pasal 63 Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2a Tahun 1991, yang menyatakan bahwa pemeriksaan persiapan bersifat tertutup untuk umum dan hanya dapat dihadiri oleh pihak yang sah atau kuasa hukumnya.

PERMA Nomor 5 Tahun 2020 juga membahas mengenai tata tertib persidangan turut memberikan legitimasi normatif bahwa hakim memiliki kewenangan untuk menjaga ketertiban persidangan, termasuk memberikan teguran, memerintahkan seseorang keluar dari ruang sidang, atau meminta petugas keamanan melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjaga ketertiban proses persidangan. Terkait Hal itu dijelaskan adanya kasus terkait pelanggaran terhadap PERMA Nomor 5 Tahun 2020 ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya beliau menjelaskan bahwa beliau pernah mendapati kasus adanya non-pihak yang memasuki ruangan pemeriksaan persiapan, ketika terjadi tindakan tidak terkontrol dari seseorang yang tidak memiliki kewenangan hadir di ruang sidang pemeriksaan persiapan. Individu tersebut sempat menunjukkan sikap agresif, termasuk memukul meja dan mengganggu jalannya pemeriksaan yang mana itu akan melanggar Perma Nomor 5 tahun 2002 tentang Protokol persidangan dan keamanan dalam persidangan.

Selain itu, Ibu Estiningtyas juga menguraikan pengalaman lain ketika menjadi ketua majelis perkara di Bali menghadirkan massa ke dalam ruang sidang tanpa izin dan tanpa kapasitas hukum. Pada saat itu, tindakan tegas berupa memerintahkan mereka keluar dilakukan tanpa penjelasan lebih lanjut karena situasi tidak memungkinkan. Tindakan tersebut kemudian menimbulkan reaksi emosional dari massa, termasuk pengumpulan orang dalam jumlah lebih besar di luar pengadilan, serta upaya mengikuti jalannya pemeriksaan setempat. Dalam kondisi tersebut, beliau menjelaskan bahwa meskipun secara psikologis situasi tersebut menimbulkan tekanan, seorang hakim wajib tetap tampak objektif, tenang, dan menjaga kewibawaan tanpa membiarkan adanya intervensi eksternal terhadap proses peradilan.

Kemudian Ibu Estiningtyas menjelaskan, Pada praktiknya masing-masing hakim memiliki metode tersendiri dalam memberikan pemahaman dan edukasi kepada masyarakat mengenai tata tertib persidangan. Namun demikian, pengalaman persidangan menunjukkan bahwa tidak semua pihak dapat menerima penjelasan dengan baik, terutama ketika terdapat pihak yang tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) namun tetap berupaya masuk dan ikut serta dalam proses persidangan. Menurut beliau, pemahaman dan penerapan yang konsisten terhadap ketentuan tersebut merupakan bagian penting dari upaya menjaga tertib peradilan, melindungi independensi hakim, serta

memastikan proses pemeriksaan berjalan sesuai hukum acara yang berlaku.⁷⁴

Pernyataan tersebut memberikan gambaran nyata bagaimana dinamika persidangan di PTUN tidak selalu berjalan sesuai ketentuan normatif yang telah diatur oleh undang-undang dan terjadinya pelanggaran terhadap PERMA Nomor 5 Tahun 2020 mengenai tata tertib persidangan. Situasi ketika pihak luar yang tidak memiliki status hukum sebagai pihak atau kuasa hukum mencoba memasuki ruang pemeriksaan persiapan menunjukkan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap ketentuan hukum acara, khususnya Pasal 63 ayat (2) UU PTUN dan pedoman dalam SEMA No. 2 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa pemeriksaan persiapan bersifat tertutup. Kehadiran pihak luar, terlebih dalam jumlah banyak atau dengan sikap emosional, merupakan bentuk pelanggaran norma hukum acara sekaligus ancaman terhadap stabilitas dan independensi proses peradilan.

Kasus yang diceritakan Ibu Estiningtyas menunjukkan bahwa pelanggaran norma tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga memiliki dimensi psikologis dan etika peradilan. Tindakan seperti membawa massa, melakukan intimidasi, bahkan memukul meja di ruang sidang bukan hanya menciderai martabat peradilan (*judicial dignity*), namun juga berpotensi mengarah pada bentuk contempt of court yakni perilaku yang merendahkan otoritas lembaga peradilan.

⁷⁴ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

Dalam konteks ini, pendapat penulis adalah bahwa pengalaman tersebut mempertegas perlunya keseimbangan antara penerapan aturan secara tegas (*strict compliance*) dengan pendekatan edukatif yang humanis. Diskresi yang dimiliki hakim bukan semata-mata untuk mengizinkan atau melarang kehadiran pihak luar, melainkan sebagai instrumen untuk menjaga *judicial order, due process of law*, dan wibawa peradilan.

Tindakan hakim yang pada awalnya memberikan edukasi, kemudian mengeluarkan pihak yang tidak berwenang, merupakan wujud penerapan asas *proportionality* dalam ruang lingkup diskresi yudisial.⁷⁵ Namun, ketika menghadapi situasi yang mengarah pada gangguan, intimidasi, atau ancaman terhadap proses peradilan, sikap tegas dengan mengusir massa dari ruang sidang adalah bentuk pelaksanaan kewenangan yang sah demi menjaga integritas proses persidangan.

Pelanggaran norma dalam kasus tersebut tidak hanya berupa pelanggaran hukum acara, tetapi juga pelanggaran terhadap asas:

1. Ketertiban peradilan (*judicial decorum*)
2. Independensi hakim
3. Asas persidangan tertutup pada pemeriksaan persiapan
4. Perlindungan terhadap para pihak dari tekanan eksternal

⁷⁵ Moch. Fauzan, *Diskresi Hakim dalam Hukum Acara PTUN* (Malang: Setara Press, 2023), 74.

Penulis menyimpulkan terkait hal tersebut menjadi bukti empiris bahwa Hakim PTUN memiliki peran sentral, karena seorang pejabat negara yang memiliki wewenang terhadap penegakan pasal pada Undang-Undang Negara Indonesia Khususnya pada Pasal 63 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan dikuatkan pada SEMA 63 ayat 2a Nomor 2 Tahun 1991 tentang pemeriksaan persiapan yang sifatnya tertutup untuk umum dan larangan Keterlibatan Non-pihak di dalam ruangan pemeriksaan persiapan. Dan aturan terkait pembatasan kehadiran pihak luar dalam pemeriksaan persiapan bukan sekadar formalitas hukum, tetapi memiliki fungsi penting dalam menjaga objektivitas, keamanan, dan martabat peradilan. Hal ini juga menegaskan urgensi literasi hukum bagi masyarakat agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam proses beracara di PTUN.

C. Penerapan Prinsip Perlindungan Hukum oleh Hakim PTUN Surabaya terhadap Keterlibatan Non-Pihak dalam Sidang Pemeriksaan Persiapan Perspektif Teori Philipus M. Hadjon dan *Sadd Adz-Dzariah*.

Penerapan larangan kehadiran pihak luar dalam pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya menunjukkan bahwa hakim menjalankan kewenangannya berdasarkan ketentuan hukum acara, khususnya Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 serta Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pemeriksaan persiapan bersifat tertutup sehingga hanya pihak yang bersengketa atau kuasa hukumnya yang sah yang diperbolehkan hadir.

Dalam praktiknya, hakim tidak hanya berperan sebagai pelaksana prosedur hukum acara, tetapi juga sebagai pihak yang menjaga ketertiban dan menjamin proses persidangan sesuai asas *due process of law*. Penulis mengambil Teori Perlindungan Hukum M.Hadjon dan teori *Sadd Adz-dzari'ah* sebagai landasan normatif sekaligus moral dalam menjaga proses awal peradilan tun tetap adil dan terhindar dari intervensi yang tidak semestinya khususnya PTUN Surabaya.

a) Perspektif Teori Perlindungan Hukum Philipus M.Hadjon.

Philipus M. Hadjon dalam disertasinya yang berjudul "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia" (1987) mengembangkan konsep perlindungan hukum yang khas Indonesia dengan bertolak dari prinsip negara hukum Pancasila. Berbeda dengan konsep *rechtsstaat* Eropa Kontinental yang lebih menekankan pada legalitas formal, atau *rule of law Anglo-Saxon* yang mengutamakan yurisprudensi, Hadjon menawarkan konsep yang lebih holistik dan seimbang.⁷⁶

Menurut Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Konsep ini menekankan bahwa perlindungan hukum tidak semata-mata

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 25–27.

bersifat instrumental-prosedural, tetapi harus substantif-materiil yang benar-benar memberikan rasa keadilan kepada pencari keadilan. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi dua jenis, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.⁷⁷

a) Larangan Keterlibatan Non-Pihak sebagai Perlindungan Hukum Preventif.

Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Dalam konteks peradilan Tata Usaha Negara, larangan keterlibatan non-pihak dalam ruang persidangan, khususnya pada tahap pemeriksaan persiapan, merupakan manifestasi perlindungan hukum preventif bagi hakim dan pihak prinsipal (penggugat dan tergugat) agar proses peradilan berjalan secara tertib, objektif, dan bebas dari intervensi pihak luar.

1. Perlindungan Hukum terhadap pihak prinsipal sebagai warga negara.

Salah satu hak fundamental warga negara yang harus dijamin dalam proses peradilan adalah hak atas rasa aman dan perlindungan terhadap informasi pribadi maupun data yang bersifat rahasia. Tidak semua fakta, dokumen, maupun

⁷⁷ Siti Nurjanah, “Penerapan Teori dalam Kerangka Perlindungan Hukum Hadjon,” *Jurnal Jurisprudensi Indonesia* 10, no. 3 (2022): 132–136.

keterangan yang disampaikan oleh para pihak dalam pemeriksaan persiapan layak untuk diketahui oleh umum. Dalam praktik sengketa Tata Usaha Negara, keterangan para pihak sering kali memuat data kepegawaian, kebijakan internal instansi pemerintah, pertimbangan administratif, hingga kondisi pribadi tertentu yang apabila terbuka dapat merugikan kepentingan hukum maupun martabat pihak yang bersangkutan.

Jaminan perlindungan tersebut berlandaskan Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, kehormatan, martabat, serta rasa aman. Ketentuan ini menegaskan kewajiban negara untuk mencegah terbongkarnya informasi yang bersifat pribadi atau rahasia dalam proses peradilan, termasuk dengan membatasi kehadiran pihak-pihak yang tidak memiliki kepentingan hukum langsung terhadap perkara.

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap warga negara atas kepastian hukum yang adil. Kepastian hukum tersebut tidak hanya berkaitan dengan putusan hakim, tetapi juga mencakup jaminan bahwa proses persidangan berlangsung secara tertib dan terlindungi dari penyalahgunaan informasi. Kehadiran non-pihak dalam pemeriksaan persiapan

berpotensi menimbulkan kebocoran data, tekanan psikologis, serta penyalahgunaan informasi yang seharusnya hanya digunakan untuk kepentingan penyelesaian sengketa. Seperti yang disampaikan dalam wawancara penulis kepada bapak bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya⁷⁸, beliau menjelaskan bahwa bahwa pada tahap pemeriksaan persiapan terdapat sejumlah informasi dan data yang bersifat rahasia, sehingga tidak semua orang diperkenankan untuk mengetahuinya selain pihak-pihak yang terlibat langsung dalam persidangan. Data dan keterangan yang disampaikan dalam forum tersebut pada prinsipnya dibatasi hanya pada hal-hal yang relevan dengan pokok sengketa, mengingat terdapat aspek-aspek tertentu yang secara sifat harus dijaga kerahasiaannya dan tidak patut untuk diketahui oleh publik secara luas.

Apabila pemeriksaan persiapan dilaksanakan secara terbuka untuk umum, dikhawatirkan kehadiran pihak luar, termasuk wartawan, dapat memicu reaksi masyarakat yang berpotensi mengganggu jalannya persidangan. Sifat keterbukaan tersebut memungkinkan setiap orang untuk masuk, menyaksikan, dan mendengarkan seluruh proses persidangan, yang pada akhirnya dapat menjadikan informasi persidangan sebagai konsumsi

⁷⁸ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025).

publik. Kondisi demikian berpotensi dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak beritikad baik untuk mencari kelemahan atau kesalahan dalam proses persidangan, sehingga dapat mengganggu ketertiban, objektivitas, dan independensi pemeriksaan perkara.

2. Perlindungan hukum terhadap Hakim PTUN.

Perlindungan hukum tidak hanya ditujukan kepada para pihak yang bersengketa, tetapi juga kepada hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Hakim dalam menjalankan tugasnya wajib dilindungi dari segala bentuk tekanan, intervensi, maupun gangguan yang dapat memengaruhi independensi dan objektivitasnya dalam memeriksa dan memutus perkara. Perlindungan terhadap hakim merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya peradilan yang adil, imparsial, dan berwibawa.

Secara normatif pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemerdekaan tersebut mengandung konsekuensi bahwa hakim harus terbebas dari pengaruh pihak mana pun, termasuk tekanan publik, media massa, maupun kepentingan pihak luar yang tidak berkaitan langsung dengan perkara. Oleh karena itu, pembatasan keterlibatan non-pihak dalam ruang persidangan, khususnya

pada tahap pemeriksaan persiapan, merupakan bentuk perlindungan hukum preventif terhadap independensi hakim.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman memberikan jaminan perlindungan terhadap hakim dalam menjalankan fungsi yudisialnya. Hakim diberikan kewenangan untuk memimpin persidangan, menjaga ketertiban, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna menjamin proses peradilan berlangsung secara tertib dan tidak terganggu. Kewenangan tersebut sekaligus merupakan instrumen perlindungan hukum agar hakim dapat menggali fakta dan kebenaran hukum secara bebas, jujur, dan bertanggung jawab tanpa tekanan dari pihak luar. Seperti yang disampaikan dalam wawancara penulis kepada bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya⁷⁹. Beliau menjelaskan bahwa bahwa hakim harus memperoleh perlindungan dari segala bentuk tekanan dan intervensi pihak luar yang dapat mengganggu jalannya persidangan. Kehadiran pihak non-pihak dalam ruang persidangan berpotensi menimbulkan tekanan psikologis terhadap majelis hakim, sehingga dapat menghambat kebebasan hakim dalam menjalankan fungsi yudisialnya. Oleh karena itu, diperlukan pembatasan kehadiran pihak luar agar majelis hakim

⁷⁹ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025)

dapat secara leluasa dan objektif mengajukan pertanyaan kepada pihak prinsipal guna menggali secara lebih mendalam pokok-pokok perkara yang dituangkan dalam gugatan.

Lebih lanjut, forum pemeriksaan persiapan dimaksudkan sebagai ruang bagi majelis hakim untuk memperjelas substansi gugatan, sehingga apabila ditemukan ketidakjelasan, hakim dapat memberikan arahan kepada penggugat untuk melakukan perbaikan gugatan. Proses tersebut hanya dapat berjalan secara optimal apabila persidangan terbebas dari intervensi pihak luar, sehingga komunikasi antara hakim dan para pihak berlangsung secara fokus, tertib, dan profesional. Dengan demikian, tidak adanya intervensi merupakan syarat penting untuk menjamin efektivitas pemeriksaan persiapan serta menjaga independensi dan kewibawaan majelis hakim.

Pada pelaksanaan beracara di PTUN seseorang banyak yang tidak memahami dalam proses beracaranya apalagi terkait pasal pasalnya. Seperti yang disampaikan dalam wawancara penulis kepada ibu Diana Yustikasari, S.H. Selaku hakim PTUN Surabaya⁸⁰, beliau menjelaskan bahwa sering kali pihak luar tidak memahami keberlakuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Banyak dari mereka beranggapan bahwa kehadiran mereka di ruang sidang diperbolehkan karena merasa memiliki hubungan emosional

⁸⁰ Diana Yustikasari, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

dengan pihak yang sedang berperkara, seperti teman atau anggota keluarga. Dalam pandangan mereka, datang ke pengadilan bersama pihak yang bersengketa dianggap sebagai bentuk dukungan moral.

Namun, menurut Ibu Diana Yustikasari, ketidaktahuan ini muncul karena sebagian besar dari mereka tidak memahami sama sekali isi ketentuan hukum tersebut. Bahkan tidak jarang masyarakat yang datang ke pengadilan belum mengetahui proses beracara di PTUN, apalagi memahami norma-norma hukum acara, termasuk pembatasan siapa yang boleh hadir dalam pemeriksaan persiapan. Akibatnya, mereka beranggapan bahwa kehadiran kelompok pendukung merupakan hal yang wajar, padahal secara hukum tidak dibenarkan.

Dengan demikian, menurut Ibu Diana Yustikasari, ketidakhadiran pengetahuan hukum acara menjadi salah satu alasan munculnya pelanggaran prosedur dalam sidang pemeriksaan persiapan, meskipun tujuannya hanya sebatas memberikan dukungan moral tanpa maksud mengganggu jalannya persidangan.

Pada penerapannya masih banyak kesenjangan pemahaman masyarakat terkait tata cara beracara dalam perkara Tata Usaha Negara, khususnya mengenai aturan kehadiran pihak dalam tahap pemeriksaan persiapan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa norma hukum yang mengatur jalannya peradilan belum sepenuhnya

diketahui oleh masyarakat, sehingga diperlukan sosialisasi maupun literasi hukum yang lebih memadai.

Bentuk implementasi hakim secara preventif yang sesuai dengan teori perlindungan hukum Philipus M.Hadjon yakni hakim harus selalu mengumumkan bahwa persidangan bersifat tertutup sesuai Pasal 63 UU PTUN dilakukan di awal sidang pemeriksaan persiapan dan meminta semua yang hadir untuk memperkenalkan diri dan menyebutkan kapasitasnya dalam perkara. Jika ada yang tidak memiliki kapasitas sebagai pihak atau kuasa hukum, hakim akan meminta mereka meninggalkan ruang sidang. Seperti yang disampaikan dalam wawancara penulis kepada ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya,⁸¹ menjelaskan bahwa pendekatan yang biasanya dilakukan dalam praktik persidangan. Menurutnya, apabila saya bertindak sebagai ketua majelis, saya tidak langsung melarang pihak luar masuk ke ruang sidang. Sebaliknya, beliau membiarkan mereka memasuki ruangan terlebih dahulu, kemudian memberikan penjelasan mengenai ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mengatur bahwa hanya pihak berperkara atau kuasa hukumnya yang sah yang dapat hadir dalam pemeriksaan persiapan. Setelah penjelasan tersebut disampaikan, barulah pihak luar diminta untuk meninggalkan ruang sidang.

⁸¹ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

Selanjutnya, Ibu Estiningtyas menilai bahwa pendekatan tersebut lebih tepat karena tidak semua orang memahami aturan hukum acara di PTUN. Menurutnya, jika hakim langsung menegur atau mengusir tanpa penjelasan, masyarakat bisa merasa bingung atau tersinggung karena mereka tidak tahu apakah mereka termasuk pihak yang berhak hadir atau tidak. Dengan cara memberikan edukasi terlebih dahulu, masyarakat dapat memahami alasan hukum pembatasan tersebut sehingga proses sidang tetap berjalan dengan tertib tanpa menimbulkan kesalahpahaman. Dengan demikian, pendekatan yang digunakan bukan hanya bertujuan menegakkan ketentuan hukum acara, tetapi juga memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai mekanisme persidangan, khususnya sifat tertutup dalam tahap pemeriksaan persiapan.

Pada praktiknya terdapat pendekatan humanis dan edukatif yang diterapkan oleh hakim dalam menjaga tertib persidangan pada tahap pemeriksaan persiapan. Meskipun hukum acara PTUN, termasuk SEMA No. 2 Tahun 1991, secara tegas menentukan bahwa pemeriksaan persiapan bersifat tertutup dan hanya boleh dihadiri oleh para pihak atau kuasanya yang sah, namun dalam konteks praktik peradilan hakim sering menghadapi kondisi sosiologis bahwa masyarakat belum memahami aturan tersebut. Oleh karena itu, pendekatan yang dilakukan Ibu Estiningtyas bukan merupakan pemberian terhadap pelanggaran, tetapi sebuah strategi komunikasi

hukum (*legal communication strategy*) agar pihak yang tidak memahami hukum tidak merasa diperlakukan secara diskriminatif atau tidak dihargai.⁸²

b) Larangan Keterlibatan Non-Pihak sebagai Perlindungan Hukum Represif.

Perlindungan hukum represif adalah perlindungan akhir yang diberikan apabila sudah terjadi suatu pelanggaran. Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan pelanggaran yang terjadi. Berdasarkan teori perlindungan hukum represif Hadjon, ketika pelanggaran telah terjadi, diperlukan respons yang tegas untuk menyelesaikan sengketa dan memberikan sanksi yang proporsional. Terkait hal itu penulis melakukan wawancara kepada ibu Estiningtyas Diana Mandagi, S.H., M.H. Selaku hakim PTUN Surabaya,⁸³ beliau menjelaskan bahwa saat kasus masuknya pihak luar di ruang pemeriksaan persiapan, ketua majelis ibu sudah memberikan teguran tidak diperbolehkannya masuk bagi yang tidak menerima kuasa, tetapi masih maksa didalam ruangan , ketika kuasa tergugat menjelaskan, merasa tidak terima, marah, mukul meja dan bikin kacau di ruang persidangan, akhirnya ketua majelis memberikan peringatan tertulis dan pencatatan dalam berita acara,

⁸² Herlambang Widjaja, *Teori Perlindungan Hukum dan Implementasinya dalam Sistem Peradilan Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2020), 56–57.

⁸³ Estiningtyas Diana Mandagi, wawancara, (Surabaya, 24 November 2025)

tetapi ketua majelis ibu masih melanjutkan persidangan dan menyuruh pihak protokoler untuk mengeluarkan pihak luar tersebut. Penulis dapat menyimpulkan terkait kejadian diatas bahwa Hakim PTUN memiliki kewenangan represif:

1) Teguran Lisan (*Verbal Warning*)

Teguran lisan merupakan bentuk sanksi paling ringan yang diberikan hakim untuk pelanggaran yang bersifat minor atau terjadi karena ketidaktahuan. Teguran ini bersifat edukatif yang bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada pihak yang melanggar tentang ketentuan hukum yang berlaku tanpa harus memberikan sanksi yang lebih berat.

2) Peringatan Tertulis dan Pencatatan dalam Berita Acara

Pelanggaran yang lebih serius atau yang dilakukan dengan unsur kesengajaan, hakim dapat memberikan peringatan tertulis yang dicatat secara formal dalam berita acara persidangan. Peringatan tertulis memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dibandingkan teguran lisan karena menjadi bagian dari dokumentasi resmi perkara.

Fungsi pencatatan dalam berita acara mencakup dokumentasi formal yang menjadi bukti otentik tentang terjadinya pelanggaran, dasar hukum untuk tindakan lebih lanjut jika pelanggaran berulang, perlindungan bagi hakim dari tuduhan arbitrer atau tidak konsisten

dalam penegakan aturan, serta transparansi bagi para pihak dan pengawas internal pengadilan tentang jalannya persidangan.⁸⁴

Peringatan tertulis biasanya memuat identitas lengkap pihak yang melanggar, uraian rinci tentang bentuk pelanggaran yang dilakukan, dasar hukum yang dilanggar (Pasal 63 UU PTUN), konsekuensi hukum jika pelanggaran berulang, serta perintah atau instruksi untuk menghentikan pelanggaran dan tidak mengulanginya

3) Penundaan atau Penghentian Sementara Persidangan

Dalam situasi di mana kehadiran non-pihak atau pelanggaran yang terjadi sangat mengganggu jalannya persidangan hingga tidak memungkinkan untuk dilanjutkan, hakim memiliki kewenangan untuk menunda atau menghentikan sementara persidangan. Kewenangan ini didasarkan pada prinsip bahwa hakim memiliki kontrol penuh atas jalannya persidangan dan berkewajiban menjaga agar proses pemeriksaan berlangsung secara tertib dan kondusif.

Penundaan persidangan dapat dilakukan dalam beberapa situasi, yaitu ketika terjadi gangguan fisik yang membuat ruang sidang tidak kondusif seperti keributan atau demonstrasi, ketika pelanggaran memerlukan waktu untuk investigasi lebih lanjut sebelum memutuskan sanksi yang tepat, ketika diperlukan koordinasi dengan pihak keamanan untuk mengatasi situasi, atau ketika kondisi

⁸⁴ Ahmad Subekti, *Hukum Acara dan Etika Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2020), 167–168.

emosional para pihak sudah tidak memungkinkan untuk melanjutkan diskusi yang konstruktif.⁸⁵

Keputusan untuk menunda atau menghentikan sementara persidangan harus mempertimbangkan proporsionalitas antara gangguan yang terjadi dengan dampak penundaan terhadap para pihak, ketersediaan alternatif solusi yang lebih ringan, kepastian waktu pelaksanaan persidangan pengganti, serta perlindungan terhadap hak para pihak untuk mendapatkan pemeriksaan perkara yang tidak berlarut-larut.

b) Perspektif *Sadd Adz-Dzariah*.

Keterlibatan non-pihak dalam sidang pemeriksaan persiapan didasarkan pada beberapa pertimbangan rasional dalam sistem hukum positif Indonesia, yaitu menjaga fokus dan efektivitas diskusi teknis yuridis antara hakim dan para pihak, melindungi informasi sensitif yang mungkin dibahas, mencegah tekanan psikologis atau intimidasi terhadap hakim atau para pihak, memastikan kesetaraan posisi para pihak tanpa pengaruh massa, serta menciptakan ruang aman bagi para pihak untuk mengakui kelemahan atau meminta bimbingan hakim.

Meskipun prinsip keterbukaan peradilan (*openbaarheid*) merupakan asas penting dalam negara hukum demokratis, namun asas ini tidak bersifat absolut. Pembatasan terhadap keterbukaan dapat dibenarkan

⁸⁵ Mahkamah Agung RI, *Kompilasi Hukum Acara PTUN dan Pedoman Persidangan* (Jakarta: MA RI Publishing, 2022), 93–94.

jika memiliki tujuan yang legitimate dan proporsional dengan kepentingan yang dilindungi. Dalam hal ini, sifat tertutup sidang pemeriksaan persiapan untuk melindungi kepentingan yang lebih fundamental yaitu integritas proses peradilan dan fairness bagi para pihak. Hal ini sesuai dengan teori *Sadd Adz Dzari'ah* yang menyebutkan:⁸⁶

كُلُّ مَا يُوَصِّلُ إِلَى الشَّيْءِ الْمَمْنُوعِ، أَوْ يَتَضَمَّنُ مَقْسَدَةً أَوْ ضَرَرًا يُمْنَعُ قَوْلًا كَانَ أَوْ فَعَلَأْ

Artinya: "*Segala sesuatu, baik berupa ucapan maupun perbuatan, yang dapat mengantarkan pada sesuatu yang dilarang atau mengandung mudarat dan kerusakan, maka harus dicegah.*"

Teori saddr adz-dzari'ah memberikan framework yang sangat komprehensif dan aplikatif untuk memahami dan melegitimasi larangan keterlibatan non-pihak dalam sidang pemeriksaan persiapan di PTUN. Larangan harus mencakup baik aspek kehadiran fisik maupun aspek pernyataan verbal yang dapat mengganggu proses peradilan. Implementasi yang efektif memerlukan pendekatan holistik yang tidak hanya melarang kehadiran di ruang sidang tetapi juga mengontrol pernyataan dan tindakan di luar ruang sidang yang dapat mempengaruhi persidangan.⁸⁷ Hal itu sudah sesuai dengan yang dijelaskan oleh bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,⁸⁸ dalam wawancaranya beliau menjelaskan

⁸⁶ Andewi Suhartini, *Ushul Fiqih* (Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2012), 156.

⁸⁷ Syarmin Syukur, *Sumber-sumber Hukum Islam* (Surabaya: Al-Ikhlas, 1993), 113.

⁸⁸ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025)

bahwa pembatasan keterlibatan pihak luar dalam pemeriksaan persiapan tidak hanya berlandaskan pertimbangan teknis peradilan, tetapi juga memiliki relevansi dengan prinsip pencegahan kemudaratan sebagaimana tercermin dalam teori sadd adz-dzari'ah. Menurut penjelasan beliau, apabila seluruh pihak di luar kedudukan hukum diperkenankan memasuki ruang pemeriksaan persiapan, potensi terjadinya gangguan, keberpihakan emosional, hingga tindakan yang tidak relevan dengan substansi sengketa sangat mungkin terjadi.

Selanjutnya, Bapak Abdullah Rizky menegaskan bahwa keterlibatan pihak yang tidak memiliki legal standing seringkali membawa kepentingan pribadi, memunculkan tekanan psikologis bagi para pihak, bahkan dapat memicu tindakan verbal maupun fisik yang mengarah pada konflik. Kondisi tersebut tidak hanya menghambat konsentrasi dalam proses koreksi gugatan, tetapi juga mengaburkan tujuan utama pemeriksaan persiapan, yaitu memperbaiki dan memastikan kelengkapan formil gugatan agar perkara dapat diperiksa pada pokok sengketa.

Lebih lanjut, Bapak Abdullah Rizky menjelaskan pembatasan akses bagi publik pada tahap pemeriksaan persiapan dipandang sebagai langkah preventif yang dibenarkan baik dari sudut pandang hukum positif maupun perspektif etika peradilan. Tujuan akhirnya adalah menciptakan ruang persidangan yang kondusif, terukur, fokus, serta bebas dari intervensi eksternal, sehingga Majelis Hakim dapat

menjalankan fungsi klarifikasi dan perbaikan berkas secara efektif tanpa distraksi ataupun konflik emosional yang tidak relevan dengan proses beracara.

Hakim tidak perlu menunggu sampai gangguan atau mafsadah benar-benar terjadi. Cukup dengan adanya potensi signifikan atau dengan sifat kehadiran non-pihak yang secara inheren mengandung mafsadah, larangan harus diterapkan. Ini memberikan legitimasi untuk pendekatan preventif yang proaktif. Larangan keterlibatan non-pihak bukan kebijaksanaan opsional tetapi kewajiban hukum yang harus diterapkan secara konsisten dan tegas. Hakim memiliki kewajiban aktif untuk mencegah, memverifikasi, dan mengambil tindakan terhadap pelanggaran. Dengan demikian, kaidah sadd adz-dzari'ah tidak hanya memberikan justifikasi normatif-filosofis tetapi juga memberikan guidance operasional yang konkret untuk implementasi larangan keterlibatan non-pihak di PTUN Surabaya.

Pada implementasinya di PTUN Surabaya, hakim tidak perlu menunggu sampai independensi benar-benar terpengaruh oleh kehadiran massa, atau menunggu sampai intimidasi aktual terjadi terhadap salah satu pihak, atau menunggu sampai informasi dari sidang persiapan benar-benar bocor dan dipublikasikan, baru kemudian mengambil tindakan. Pendekatan preventif sadd adz-dzari'ah memungkinkan hakim untuk melarang kehadiran non-pihak sejak awal berdasarkan potensi signifikan terjadinya mafsadah-mafsadah tersebut,

tanpa harus menunggu kerusakan aktual terjadi yang seringkali sudah terlambat untuk diperbaiki.

Dalam praktiknya di PTUN Surabaya, hakim menerapkan prinsip kehati-hatian maksimal yang merupakan karakteristik saddr adz-dzari'ah, terutama dalam hal-hal yang menyangkut institusi fundamental seperti peradilan. Prinsip ini mengakui bahwa ada nilai-nilai atau institusi yang begitu penting sehingga risiko sekecil apapun harus dihindari.⁸⁹

Independensi dan integritas peradilan adalah nilai yang sangat fundamental dalam sistem hukum modern maupun Islam, sehingga tidak boleh ada kompromi atau toleransi terhadap risiko yang dapat mengancamnya. Oleh karena itu, meskipun tidak semua kehadiran non-pihak pasti menimbulkan gangguan aktual terhadap independensi atau fairness persidangan, namun potensi gangguan yang signifikan sudah cukup menjadi alasan untuk melarangnya secara mutlak. Standar kehati-hatian maksimal ini diterapkan melalui berbagai mekanisme konkret seperti verifikasi identitas yang ketat di pintu masuk ruang sidang, pengumuman eksplisit tentang sifat tertutup persidangan di setiap awal sidang pemeriksaan persiapan, dan tindakan tegas untuk mengeluarkan non-pihak yang berhasil masuk atau yang mencoba memaksakan diri untuk hadir.⁹⁰

⁸⁹ Ahamad Shukri Salleh, "Sadd al-Dhara'i as Preventive Doctrine in Islamic Judiciary," *International Review of Humanities Studies* 5, no. 1 (2023): 101–103.

⁹⁰ Sadullah al-Khaldi, "Judicial Precaution in Islamic Law," *Journal of Islamic Legal Studies* 12, no. 2 (2022): 67.

Jadi, larangan keterlibatan non-pihak dalam sidang pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya bukan sekadar aturan prosedural teknis atau kebijakan administratif pengadilan, tetapi merupakan implementasi dari prinsip fundamental *sadd adz-dzari'ah* yang merupakan seperempat dari agama Islam. Larangan ini mencerminkan kebijaksanaan hukum Islam yang berorientasi pada pencegahan dini, kehati-hatian maksimal dalam melindungi institusi fundamental, dan perlindungan komprehensif terhadap *maqashid syariah* khususnya nilai keadilan dan hak-hak individu. Hakim PTUN Surabaya yang konsisten menerapkan larangan ini sedang menjalankan amanah untuk menjaga integritas proses peradilan dengan menutup jalan-jalan yang berpotensi mengarah pada kerusakan, sesuai dengan prinsip bahwa mencegah kerusakan sejak awal jauh lebih baik dan lebih efektif daripada memperbaiki kerusakan setelah terjadi, yang dalam banyak kasus sudah terlambat dan dampaknya tidak dapat sepenuhnya dipulihkan.⁹¹

D. Strategi hakim dan lembaga PTUN Surabaya dalam memperkuat implementasi larangan keterlibatan non-pihak.

Upaya memperkuat pelaksanaan larangan keterlibatan pihak luar dalam ruang pemeriksaan persiapan tidak hanya bertumpu pada norma hukum positif, tetapi juga pada strategi internal kelembagaan dan

⁹¹ Muhammad Hashim Kamali, *Principles of Islamic Jurisprudence*, 3rd ed. (Kuala Lumpur: Islamic Fiqh Academy, 2020), 145–146.

profesionalisme hakim sebagai aktor sentral dalam proses peradilan.⁹² Hal tersebut sudah dijelaskan oleh bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,⁹³ pada hasil wawancara beliau menjelaskan bahwa implementasi larangan keterlibatan pihak luar dalam pemeriksaan persiapan tidak hanya mengandalkan norma hukum, tetapi juga diperkuat melalui sistem kelembagaan yang dirancang secara bertahap dan sistematis. Beliau menjelaskan bahwa pada tingkat administratif, PTUN Surabaya telah mengintegrasikan kebijakan internal, Standar Operasional Prosedur (SOP), serta tata kelola sidang untuk memastikan pembatasan akses ruang persidangan berjalan dengan konsisten.

Menurut penjelasan bapak Abdullah Rizky, mekanisme penyaringan akses yang dilakukan melalui PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) menjadi salah satu instrumen penting dalam pengawasan awal. Setiap individu yang hadir di pengadilan akan melalui proses verifikasi legal standing sehingga hanya para pihak atau kuasa hukum yang sah yang diberikan akses mengikuti pemeriksaan persiapan. kalau di PTSP sudah disaring. Jadi setiap kali sidang pemeriksaan persiapan itu yang dipanggil hanya para pihak dan kuasanya. Dan mekanisme ini memang diperketat di PTSP agar tidak ada pihak luar yang ikut masuk tanpa kewenangan.

⁹² Mahkamah Agung RI, *Pedoman Pelaksanaan Administrasi Perkara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Badan Peradilan Mahkamah Agung, 2023), 22.

⁹³ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025)

Selain itu, bapak Abdullah Rizky juga menekankan bahwa penerapan Sistem Manajemen Anti Penyuapan (SMAP) berbasis ISO 37001 merupakan bagian integral dari strategi kelembagaan. Program ini tidak hanya berfungsi sebagai standar administrasi, tetapi juga sebagai instrumen etis untuk mencegah praktik suap, titipan, serta intervensi pihak luar yang tidak memiliki kepentingan hukum. Dalam praktiknya, pengawasan dilakukan melalui audit internal, pencatatan kegiatan persidangan, dan pengawasan akses publik sehingga proses pemeriksaan persiapan tetap steril, objektif, dan bebas dari tekanan eksternal.

Jadi Strategi PTUN yang sesuai dengan penjelasan diatas meliputi:

1. Strategi Kelembagaan PTUN Surabaya

Strategi kelembagaan mencerminkan peran institusi pengadilan dalam mendorong budaya hukum (*legal culture*) yang sesuai dengan asas independensi peradilan dan kerahasiaan persidangan. Implementasi strategi ini terlihat melalui beberapa bentuk kebijakan dan sistem internal, antara lain:

a) Penguatan Kebijakan Internal dan SOP

PTUN Surabaya menerapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait akses ruang sidang untuk memastikan hanya pihak yang memiliki dasar hukum atau kuasa yang sah yang diperbolehkan mengikuti pemeriksaan persiapan. SOP tersebut dipadukan dengan sistem

pemeriksaan dokumen legal standing sebelum seseorang memasuki ruang sidang.⁹⁴

b) Optimalisasi Program SMAP (Sistem Manajemen Anti Penyuapan)

Sebagai bagian dari program reformasi peradilan, PTUN Surabaya menerapkan SMAP (ISO 37001) untuk memastikan bahwa larangan keterlibatan non-pihak juga berfungsi sebagai instrumen pencegahan praktik suap, titipan, hingga intervensi pihak yang tidak berkepentingan secara formal. Melalui program ini, pengawasan dilakukan dengan:

- 1) audit internal etika dan alur sidang,
- 2) mekanisme pelaporan seluruh kegiatan.
- 3) monitoring akses publik terhadap ruang persidangan.

SMAP berfungsi tidak hanya sebagai instrumen administratif, melainkan sebagai perangkat etis yang menjaga integritas proses pemeriksaan persiapan.⁹⁵

c) Pengawasan Berjenjang dan Peran PTSP

PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) berfungsi sebagai kontrol awal sebelum seseorang memasuki area pengadilan. Petugas memastikan bahwa hanya pihak berperkara atau kuasa hukumnya yang memperoleh akses resmi.

⁹⁴ PTUN Surabaya, *Prosedur Operasional Ruang Sidang Pemeriksaan Persiapan* (Dokumen Internal, 2024), 3.

⁹⁵ Nurfaizal and Diah Ayu Pratiwi, “Peran Sistem Anti Suap dalam Mencegah Intervensi dalam Proses Persidangan,” *Jurnal Integritas Peradilan* 6, no. 2 (2023): 77.

2. Strategi Hakim dalam Penegakan Larangan Keterlibatan Non-Pihak

Implementasi larangan juga diperkuat melalui pendekatan personal hakim sebagai figur otoritatif dalam persidangan. Terkait hal itu dalam wawancara kami dengan bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H Selaku Ketua di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,⁹⁶ beliau menjelaskan dalam setiap pemeriksaan persiapan, hal pertama yang kami lakukan adalah mengidentifikasi siapa saja yang hadir di ruang sidang. Kami tidak langsung masuk ke substansi perkara sebelum memastikan bahwa hanya pihak yang memiliki legal standing atau kuasa yang sah yang boleh tetap berada di ruang tersebut. Ini penting, karena tahap pemeriksaan persiapan adalah sidang tertutup, bukan forum publik. Jadi, yang tidak punya kapasitas hukum wajib keluar.

Selanjunya, Bapak Abdullah Rizky juga menjelaskan seringkali sebelum sidang dimulai, kami meminta petugas untuk mendata ulang identitas semua yang masuk. Setelah itu, majelis akan mengonfirmasi kembali. Kalau misalnya ada yang bilang “saya ini keluarga”, atau “saya ini pendamping”, kami tetap harus tegas menyampaikan bahwa ketentuan hukum acara tidak memperbolehkan kehadiran pihak lain selain para pihak dan kuasa hukumnya.

Lebih lanjut, bapak Abdullah Rizky menjelaskan kadang memang ada yang ngeyel. Ada yang merasa dirinya orang yang paling paham

⁹⁶ Abdullah Rizki Ardiansyah, wawancara, (Surabaya, 01 Desember 2025)

fakta kasus atau merasa punya hubungan emosional dengan penggugat sehingga merasa berhak ikut. Di situ biasanya kami jelaskan dulu pelan-pelan: pemeriksaan persiapan bukan tempat untuk pembuktian, bukan tempat bagi saksi, apalagi untuk massa pendukung. Tujuannya hanya memastikan bahwa gugatan sudah benar secara hukum acara. Kalau setelah dijelaskan masih tidak patuh, barulah kami berikan teguran lisan. Dan kalau situasinya makin mengganggu, kami keluarkan pihak tersebut dari ruang sidang. Hakim harus menjaga wibawa persidangan. Itu bagian dari tugas kami. Kami bukan hanya menjalankan prosedur, tetapi juga menjunjung kode etik hakim. KEPPH itu mengatur bagaimana kami menjaga martabat persidangan. Jadi aturan ini bukan hanya untuk publik, tetapi juga menjadi ukuran profesionalisme kami sebagai hakim.

Bapak Abdullah Rizky juga menegaskan aturan ini diterapkan sejak awal dengan baik, sidang akan tertib. Prinsipnya sederhana: siapa yang tidak punya legal standing tidak ikut sidang. Siapa yang memaksa atau tidak patuh, kami tegur dan keluarkan. Semuanya dilakukan bukan untuk mempersulit, tetapi untuk menjaga independensi dan integritas proses peradilan.”

Jadi Strategi hakim yang sesuai dengan penjelasan tersebut meliputi:

- a) *Judicial Leadership* (Kepemimpinan Hakim dalam Sidang)

Hakim memastikan bahwa setiap tahap pemeriksaan dilakukan sesuai hukum acara dan protokol ruang sidang. Hakim dapat secara

tegas menolak dan mengeluarkan pihak yang tidak memiliki legal standing dari ruang pemeriksaan, baik melalui peringatan lisan maupun tindakan persuasif formal.⁹⁷

b) Integrasi Etik Peradilan dan Profesionalisme

Hakim menerapkan pedoman etik sebagaimana diatur dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Penerapan etik ini mempertegas batas antara publik dan peserta persidangan sehingga ruang pemeriksaan tetap steril dari intervensi emosional, massa pendukung, atau tekanan eksternal.⁹⁸

c) Pendekatan Preventif melalui Komunikasi Awal

Sebelum pemeriksaan dimulai, hakim memberikan arahan (opening remarks) mengenai aturan ruang sidang, termasuk larangan keterlibatan non-pihak, konsekuensi pelanggaran, serta tujuan hukum dari pembatasan tersebut.

⁹⁷ Jonaedi Efendi, *Hukum Acara PTUN: Pendekatan Praktis* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), 115.

⁹⁸ Mahkamah Agung RI dan KY RI, *Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim*, ed. revisi 2022 (Jakarta: KY Press, 2022), 9.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut sebagai jawaban atas rumusan masalah penelitian:

Peran sentral hakim PTUN dalam menegakkan larangan keterlibatan non-pihak pada tahap pemeriksaan persiapan memiliki dasar hukum yang tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Surat Edaran Mahkamah Agung sebagai aturan pelaksana. Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mewajibkan hakim untuk melakukan pemeriksaan persiapan sebagai tahap awal untuk memastikan kejelasan dan kelengkapan gugatan sebelum memasuki pemeriksaan pokok perkara.

Larangan keterlibatan non-pihak dalam pemeriksaan persiapan mencerminkan bentuk perlindungan hukum preventif sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon, yaitu perlindungan yang bertujuan mencegah terjadinya tindakan yang dapat merugikan hak para pihak dalam proses peradilan. Pendekatan tersebut juga sejalan dengan teori Adz-Dzari'ah, yang berfungsi menutup akses terhadap potensi gangguan, tekanan, maupun intervensi yang dapat menghambat objektivitas hakim dan keutuhan proses pemeriksaan.

Strategi penerapan larangan non-pihak dilakukan melalui pendekatan yudisial dan kelembagaan. Dari sisi kelembagaan, PTUN Surabaya menerapkan SOP persidangan, optimalisasi program Sistem Manajemen Anti Penyuapan (SMAP), dan penguatan fungsi PTSP. Sementara dari sisi hakim, strategi dilakukan melalui *judicial leadership*, penegakan disiplin persidangan, komunikasi preventif, dan pencatatan insiden dalam berita acara.

B. Saran

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis yang telah diuraikan, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Para pihak yang berperkara diharapkan untuk lebih memahami ketentuan hukum mengenai pembatasan kehadiran dalam pemeriksaan persiapan, sebagaimana diatur dalam norma peradilan dan asas kerahasiaan pemeriksaan awal. Ketaatan pada aturan tersebut penting untuk menjaga ketertiban sidang, efektivitas pemeriksaan, serta menghindari munculnya gangguan dari individu yang tidak memiliki kedudukan hukum dalam perkara. Para pihak juga memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa saksi, keluarga, atau pihak lain yang tidak berkepentingan tidak turut serta dalam ruang persidangan tanpa izin hakim.
2. Majelis hakim bersama administrasi pengadilan perlu menyusun Standar Operasional Prosedur (SOP) yang lebih terperinci terkait mekanisme pengaturan kehadiran dalam pemeriksaan persiapan. SOP tersebut dapat mengatur batas akses, mekanisme izin, serta prosedur penertiban apabila

terjadi pelanggaran. Keberadaan SOP yang rinci akan memperkuat aspek kepastian hukum serta memperjelas batas kewenangan aparat keamanan pengadilan.

3. Penelitian berikutnya diharapkan dapat mengkaji implementasi pembatasan kehadiran pihak luar tidak hanya pada PTUN Surabaya, tetapi pada beberapa PTUN lain sebagai pembanding. Kajian komparatif tersebut diperlukan untuk melihat konsistensi penerapan asas tertib peradilan serta kemungkinan harmonisasi kebijakan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara secara nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Wahhab Khallaf. Ilmu Ushul Fiqih. Terjemahan edisi ke-5. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Ada Bediona, Kornelis Antonius, et al. Analisis Teori Perlindungan Hukum menurut Philipus M. Hadjon dalam Kaitannya dengan Pemberian Hukuman Kebiri terhadap Pelaku Kejahatan Seksual. Surabaya: Bina Ilmu, 2024.

Al-Ghazali, Abu Hamid. Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul. Kairo: Al-Maktabah al-Tijariyyah al-Kubra, 1993.

Al-Qarafi, Syihabuddin. Al-Furuq fi al-Qawa'id al-Fiqhiyyah. Kairo: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1998.

Al-Yahya, M. I. Ali I. A. al-Aziz. Maqâshid al-Ahkâm al-Maliyyah 'Inda al-Imam Ibn Qayyim wa Atsaruga al-Fiqhi. Dâr Kunuz Isybilya, 2012.

Asshiddiqie, Jimly. Independensi Peradilan dalam Negara Demokrasi Konstitusional. Jakarta: Konstitusi Press, 2021.

Bagir Manan. Peradilan Administrasi dalam Kerangka Negara Hukum. Bandung: FH UNPAD Press, 2020.

Efendi, Jonaedi. Hukum Acara PTUN: Pendekatan Praktis. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Hamidi, Jazim. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Hadjon, Philipus M. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Hakim, M. Aunul, dan Sheila Kusuma Wardani Amnesti. "Problematika Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah

- (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) pada Peradilan Tata Usaha Negara.” *De Jure: Jurnal Hukum dan Syari’ah* 14, no. 1 (2022): 125–139.
- ibn Farhun. *Tabsirah al-Hukkam fi Ushul al-Aqdhiyah wa Manahij al-Ahkam*. Kairo: Maktabah al-Kulliyyat al-Azhariyyah, 1986.
- Ibnu Qayyim al-Jauziyyah. *I’lam al-Muwaqqi’in ‘an Rabb al-‘Alamin*. Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1996.
- Imam Syaukani. *Filsafat Peradilan dan Kekuasaan Kehakiman*. Malang: Setara Press, 2023.
- Kamali, Muhammad Hashim. *Principles of Islamic Jurisprudence*. 3rd ed. Kuala Lumpur: Islamic Fiqh Academy, 2020.
- Mahkamah Agung RI. *Kompilasi Hukum Acara PTUN dan Pedoman Persidangan*. Jakarta: MA Publishing, 2022.
- Mahkamah Agung RI. *Pedoman Pelaksanaan Administrasi Perkara PTUN*. Jakarta: Badan Peradilan MA, 2023.
- Manan, Bagir. *Peradilan Administrasi dalam Kerangka Negara Hukum*. Bandung: UNPAD Press, 2020.
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Rasyid, Abdul. *Legal Standing dalam Peradilan Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2022.
- Saifullah. *Tipologi Penelitian Hukum: Sejarah, Paradigma, dan Pemikiran Tokoh di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2018.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Kencana, 2015.

Setara Press. *Diskresi Hakim dalam Hukum Acara PTUN*. Malang: Setara Press, 2023.

Sonbai, Elisabeth Ayustina Putri Korassa, et al. *Pemeriksaan Persiapan dalam Proses PTUN* Denpasar. Bali: Warmadewa Press, 2019.

Sudikno Susiolo. *Kompetensi Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Syukur, Syarmin. *Sumber-sumber Hukum Islam*. Surabaya: Al-Ikhlas, 1993.

Tim Penyusun. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Malang: UIN Maliki, 2022.

Triwulan, T. *Hukum TUN dan Hukum Acara PTUN di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Jakarta: Sekretariat Negara.

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang PTUN.

Keputusan Bersama Ketua MA RI Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Artikel Jurnal

Amin, Rukhul. "Sadd al-Dzari'ah: Korelasi dan Penerapannya dalam Hukum Ekonomi Syariah." *Justisia Ekonomika* 4, no. 2 (2020): 95.

Ariani, Desy. "Tahapan Pemeriksaan Persiapan dalam PTUN." *Lex Administratum* 12, no. 2 (2024): 54.

- Collins, Sean P., et al. “Eksistensi PTUN sebagai Wujud Perlindungan Hukum kepada Warga Negara.” *Yustitia* 5 (2021): 1–12.
- Habibani, Rhaysya Admmi, Aldri Frinaldi, and Roberia. “Penerapan Prinsip Legalitas dalam Kebijakan Administrasi Publik.” *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu* 2, no. 12 (2024): 296–303.
- Ira Dalimunthe Shanty, Aldri Frinaldi, and Roberia. “Peranan AAUPB dalam Good Governance.” *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu* 2, no. 12 (2024): 687–696.
- Koraag, Satria, Rosye Sarapun, and Syamsia Midu. “Terjadinya Sengketa TUN Akibat Keputusan Pejabat.” *Lex Administratum* 9, no. 7 (2021): 75–85.
- Nurhasanah, L. “Etika Profesi Advokat dalam Perspektif Kode Etik Advokat Indonesia.” *De Jure* 5, no. 1 (2020): 78.
- Rahma, Dina Aulia. “Model Perlindungan Hukum Preventif dan Represif.” *Lex Administratum* 8, no. 4 (2021): 85–99.
- Siregar, Haposan. “Diskresi Hakim dalam Penyelesaian Sengketa Administrasi.” *Jurnal Peradilan Administrasi* 6, no. 1 (2022): 14.
- Wangge, Mario Viano Rasi, et al. “Intervensi dalam Pemeriksaan Sengketa PTUN.” *Preferensi Hukum* 2, no. 2 (2021): 300–305.
- Widya Hartati, Sandy Ari Wijaya, dan Salmi Yuniar Bahri. “Pertanggungjawaban Pejabat TUN terhadap KTUN yang Dibatalkan.” *Parlementer* 1, no. 4 (2024): 193–200.

Skripsi/Disertasi

- Ery Syahriyah. “Pertimbangan Hakim PTUN Surabaya dalam Putusan No. 124/G/TF/2023/PTUN.SBY.” Skripsi, 2024.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

1. Bukti Wawancara dan Dokumentasi



Gambar 1

Wawancara terkait strategi PTUN Surabaya terhadap larangan keterlibatan non pihak, dengan Bapak Abdullah Rizki Ardiansyah S.H, M.H., selaku Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.
(Senin 01 Desember 2025 yang bertempat di ruangan Ketua PTUN Surabaya)



Gambar 2

Wawancara Terkait Prinsip Perlindungan Hukum berdasarkan Perspektif Philipus M.Hadjon, dengan Ibu Diana Yustikasari S.H, Selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,
(Senin 24 November 2025 yang bertempat di ruangan Media Center PTUN Surabaya)



Gambar 3



Gambar 4

Wawancara terkait peran sentral hakim terhadap keterlibatan non pihak dengan Estiningtyas Diana Mandagi S.H, M.H. Selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.
(Senin 24 November 2025 yang bertempat di ruangan Media Center PTUN Surabaya)

2. Surat Izin Penelitian kepada Pengadilan Tata Usaha Negara



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341) 559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail: syariah@uin-malang.ac.id

Nomor : 591 /FSy.1/TL.01/08/2025 Malang, 28 Agustus 2025
Hal : **Pra-Penelitian**

Kepada Yth.
Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya
Jl. Raya Ir. H.Juanda No.89, Semawalang, Semambung, Kec. Gedangan, Kabupaten
Sidoarjo, Jawa Timur 61253

Assalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi mahasiswa kami:

Nama : Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab
NIM : 220203110006
Fakultas : Syariah
Program Studi : Hukum Tata Negara

mohon diperkenankan untuk mengadakan *Pra Research* dengan judul : **Larangan Keterlibatan Non-Pihak dalam Pemeriksaan Persiapan Sengketa TUN Berdasarkan Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadhron dan Sadd Adz-Dzariah (Studi PTUN Surabaya)**, pada instansi yang Bapak/Ibu Pimpin.

Demikian, atas perhatian dan perkenan Bapak/Ibu disampaikan terima kasih.

Wassalamualaikum wa Rahmatullah wa Barakatuh

Scan Untuk Verifikasi

a.n Dekan
Akil Dekan Bidang Akademik

KEMENTERIAN AGAMA
REPUBLIK INDONESIA

FAKULTAS SYARIAH

Miftahul Huda

Tembusan :

- 1.Dekan
 - 2.Ketua Prodi Hukum Tata Negara
 - 3.Kabag. Tata Usaha



3. Surat Balasan Penelitian dari Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya



**MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA
DIREKTORAT JENDERAL BADAN PERADILAN MILITER
DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA
PENGADILAN TINGGI TATA USAHA NEGARA SURABAYA
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SURABAYA**

Jalan Raya Ir. H. Juanda Nomor 89 Gedangan
(031) 8683141, 8683142, www.ptun-sby.go.id, official@ptun-surabaya.go.id
S I D O A R J O - 61254

Nomor : 2171/KPTUN.W3-TUN1/HM2.1.4/IX/2025 Sidoarjo, 3 September 2025
Lampiran : -
Perihal : Balasan Pra-Penelitian

Yth. Dekan Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim
Jl. Gajayana 50
Di-

MALANG

Memperhatikan Surat Permohonan Saudara Nomor : 590-591/F.Sy.1/TL.01/08/2025 Tanggal 28 Agustus 2025 Perihal Pra-Penelitian pada pokok surat, bersama ini kami sampaikan dengan hormat bahwa pada prinsipnya tidak keberatan dan akan memfasilitasi saudara untuk melaksanakan pra-penelitian di kantor kami dengan memberikan pembekalan materi terkait tugas akhir/skripsi dengan judul **“Larangan Keterlibatan Non-Pihak dalam Pemeriksaan Persiapan Sengketa TUN Berdasarkan Teori Perlindungan Hukum Philipus M.Hadhon dan Sadd Adz-Dzariah (Studi PTUN Surabaya)”** dan **“Efektivitas Hukum Penggunaan E-Monev Dalam Mewujudkan Keterbukaan Informasi Publik Perspektif Lawrence M. Friedman dan Maslahah Mursalah (Studi PTUN Surabaya)”** yang disusun oleh Muhammad Maulana Abdullah Ulil Albab (NIM.220203110006) Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Sebagai narahubung terkait kegiatan tersebut adalah Ibu Ary Susetyoningtjas, S.H., M.H. (No.HP 0813 3307 1583) selaku Plt. Panitera Muda Hukum pada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

Demikian untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya,



Telah ditandatangani secara elektronik
oleh Ketua PTUN Surabaya

Abdullah Riziki Ardiansyah

Dokumen ini telah ditandatangani secara digital menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikasi Elektronik (BSrE) BSSN



4. Daftar pertanyaan wawancara dengan Hakim PTUN Surabaya.

Tabel. 3

Daftar Pertanyaan kepada Hakim PTUN Surabaya

No.	Pertanyaan
1.	Bagaimana peran sentral hakim dalam menjaga ketertiban dan memastikan hanya pihak yang berkepentingan yang boleh hadir dalam pemeriksaan persiapan sesuai dengan UU nomor 5 tahun 1986?
2	mengapa tahap pemeriksaan persiapan dalam hukum acara PTUN dinyatakan sebagai tahap tertutup untuk umum yang sudah dijelaskan pada sema nomor 2 tahun 1991?
3	apakah hakim diberikan ruang diskresi dalam mengatur siapa yang diperbolehkan hadir pada tahap pemeriksaan persiapan? Jika iya, sejauh mana batas diskresi tersebut?
4	apakah masih sering terjadi keterlibatan pihak luar yang tidak memiliki legal standing atau surat kuasa dalam pemeriksaan persiapan di PTUN Surabaya?
5	apa saja faktor yang menyebabkan pihak luar tetap mencoba hadir dalam pemeriksaan persiapan meskipun dilarang?
6	Apakah insiden seperti emosional, debat terbuka, atau tindakan intimidatif dari pihak luar pernah mempengaruhi jalannya pemeriksaan atau objektivitas persidangan?

7	Bagaimana prosedur yang dilakukan hakim ketika menemukan pihak luar yang hadir tanpa legal standing dalam pemeriksaan persiapan?
8	Apa fungsi larangan keterlibatan non-pihak dalam tahap pemeriksaan persiapan sebagaimana dikemukakan dalam teori perlindungan Philipus M. Hadjon?
9	Bagaimana jika dikaitkan dengan nilai moral dan pencegahan kerusakan sebagaimana dalam kaidah Sadd Adz-Dzariah, apakah larangan ini dapat dikategorikan sebagai upaya pencegahan potensi gangguan proses peradilan?
10	Apa langkah atau strategi yang saat ini diterapkan oleh hakim dan Lembaga PTUN Surabaya untuk mencegah keterlibatan pihak luar dalam ruang sidang pemeriksaan persiapan?

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Muhammad Maulana Abdurrahman Ulil Albab
TTL : Sidoarjo, 03 November 2003
Alamat : Wonokoyo RT 24 RW 06, Kloposepuluh, Sukodono, Sidoarjo, Jawa Timur
No, Telp/email : 085730412761/ Fightermaulana4@gmail.com
Motto : Semua Anak Itu Istimewa, dan Bisa Menjadi Juara Pada Bidangnya Masing Masing. -KH Ahmad Junaidi Hidayat-

Riwayat Pendidikan Formal :

1. MI Al Hidayah Plumbungan, Sidoarjo (2010-2016)
2. MTS Misykat Al Anwar Diwek, Jombang (2016-2019)
3. SMA Misykat Al Anwar Diwek, Jombang (2019-2022)
4. S1 UIN Maulana Malik Ibrahim Malang (2022-2025)

Riwayat Pendidikan Non Formal

1. Ponpes Raudhatul Quran Plumbungan Sidoarjo (2013-2016)
2. Ponpes Al Aqobah Diwek, Jombang (2016-2022)
3. Asrama Mahad Ali UIN Malang (2022)
4. Griya Tahfid Al Quran UIN Malang (2023-2024)
5. Ponpes Hikmatus Sholihiyah Bulang, Sidoarjo (2025-Sekarang)