



BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

2024, No. 6

Putusan-MK. Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

PUTUSAN
Nomor 24/PUU-XXII/2024

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Rahmawati Salam**
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Komp GSI Blok I 6 Nomor 22 RT/RW: 009/006,
Kelurahan Margatani, Kecamatan Kramatwatu,
Kabupaten Serang, Provinsi Banten;

berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 29 November 2023 memberi kuasa kepada Mohammad Erzad Kasshiraghi, S.H., Fara Dilla, dan Annisa Nabila, Advokat dan Mahasiswa Magang yang tergabung dalam Kantor Hukum Triumvirate & co. beralamat di Jalan Mayang 4 B, Blok AK1 Nomor 20, Pondok Kelapa, Duren Sawit, Jakarta Timur, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 18 Desember 2023 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 26 Desember 2023 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor



180/PUU/PAN.MK/AP3/12/2023 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 24/PUU-XXII/2024 pada tanggal 29 Januari 2024, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 Maret 2024, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, menyatakan:

"Kekuasaan 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"

2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar"

3. Bahwa Pasal 29 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman), menyatakan bahwa:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
- e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang".

4. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..."

5. Bahwa demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945 juga diatur dalam Pasal 9 ayat (1)



Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan:

"Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi"

6. Bahwa dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 2/2021) menyatakan:

"Pengujian materil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang atau Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945"

7. Bahwa mengacu pada ketentuan tersebut diatas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan Uji Materil suatu Undang-Undang Terhadap UUD 1945. Dengan demikian maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa, Pasal 51 ayat (1) UU MK, menyatakan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:
 - a. Perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat, atau;
 - d. Lembaga Negara.
2. Bahwa, Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, "Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bahwa, mengacu pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta penjelasannya, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam perkara pengujian



- undang-undang, yaitu terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang;
4. Bahwa, merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 bulan Mei tahun 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 011/PUU-V/2007 bertanggal 20 bulan September tahun 2007, telah menentukan 5 [lima] syarat kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yaitu:
 - a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan Oleh UUD 1945;
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak lagi terjadi;
 5. Bahwa Pemohon adalah perorangan Warga Negara Indonesia dengan Kartu Tanda Penduduk NIK: 3604054810660001 (Bukti P-1), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf a UU MK, pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 132 ayat (1) UU Peratun;
 6. Bahwa sebagai perorangan warga negara Republik Indonesia, Pemohon mempunyai hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 (Bukti P-2) salah satunya adalah hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil yang secara spesifik dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan



dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";

7. Bahwa, kasus konkret yang dialami Pemohon adalah Pemohon sebelumnya merupakan Penggugat dalam perkara sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (PTUN Jakarta) melawan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut Menteri ATR/BPN RI) dimana gugatan Pemohon telah diputus Kabul Seluruhnya oleh PTUN Jakarta, melalui Putusan No. 28/G/TF/2022/PTUN.JKT tanggal 24 Mei 2022, *Juncto* Putusan Banding Nomor: 171/B/TF/2022/PT.TUN.JKT tanggal 16 Agustus 2022, *Juncto* Putusan Kasasi Nomor: 184 WTUN/TF/2023 tanggal 20 Juni 2023 (Bukti P-3);
8. Bahwa, atas putusan *a quo* yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), Pemohon pada tanggal 07 Agustus 2023 telah mengajukan permohonan kepada Menteri ATR/BPN RI agar melaksanakan putusan *a quo* secara sukarela;
9. Bahwa, kemudian pada tanggal 19 September 2023 Pemohon menerima jawaban dari Menteri ATR/BPN RI melalui Surat Nomor PN.03.01/644800.39/IX/2023, Perihal Permohonan Pelaksanaan Putusan Nomor 28/G/TF/2022/PTUN.JKTj0. Nomor 171/B/TF/2022/PT.TUN.JKTj0. Nomor 184K/TUN/2023 yang telah berkekuatan hukum tetap, bertanggal 19 September 2023, yang ditandatangani oleh Joko Subagyo, S.H., M.T. selaku Direktur Penanganan Perkara pada Kementerian ATR/BPN RI (Bukti P-4) yang pada pokoknya menerangkan Menteri ATR/BPN RI akan melakukan upaya hukum peninjauan kembali atas putusan *a quo*, berikut kami kutip:
 - a. Bahwa Menteri ATR/BPN RI belum menerima secara resmi Relas Pemberitahuan Putusan Mahkamah Agung Nomor 184 K/TIJN/2023
 - b. Bahwa Penanganan Perkara oleh Kementerian berpedoman pada Pasal 24 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, menetapkan Penanganan Perkara dilakukan sampai upaya hukum tingkat kasasi dan/atau peninjauan Kembali.



- c. Bahwa oleh karena masih terdapat upaya hukum peninjauan kembali yang akan ditempuh oleh Menteri ATR/BPN RI, maka permohonan saudara tidak dapat kami laksanakan"
10. Bahwa, dasar hukum Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara di lingkungan peradilan tata usaha negara adalah mengacu kepada Pasal 132 ayat (1) UU Peratun (Bukti P-5) yang berbunyi:
- "Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung"
11. Bahwa, ketentuan Pasal 132 ayat (1) UU Peratun tidak membatasi Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) untuk mengajukan PK. Dengan tidak dibatasinya kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK maka perkara antara Pemohon melawan Menteri ATR/BPN RI akan terus berlanjut. Hal ini sangat merugikan hak konstitusional Pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum yang berkeadilan atas perkara Pemohon. Seharusnya perkara antara Pemohon melawan Menteri ATR/BPN RI telah selesai sampai di tingkat kasasi dan dapat dilakukan eksekusi karena telah memperoleh kekuatan hukum tetap, namun Menteri ATR/BPN RI menunda pelaksanaan eksekusi dengan alasan akan melakukan upaya hukum PK. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Selanjutnya disebut: UU MA) memang ditentukan permohonan PK tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan dari Pengadilan, akan tetapi dalam praktiknya Pemerintah *in casu* Badan dan/atau Pejabat TUN seringkali menjadikan PK sebagai alasan untuk menunda atau memperlambat pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sebagaimana hal tersebut telah terjadi pada Pemohon;
12. Bahwa, pernyataan dari Menteri ATR/BPN RI melalui Surat Nomor PN.03.01/644-800.39/IX/2023 bertanggal 19 September 2023 yang pada pokoknya menerangkan bahwa Menteri ATR/BPN RI akan melakukan upaya hukum PK semakin membuat terang benderang adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;



- 13. Bahwa dengan dikabulkannya permohonan pengujian 132 ayat (1) UU Peratun, Badan dan/atau Pejabat TUN akan dikecualikan (*exclude*) untuk dapat mengajukan PK dalam lingkungan peradilan TUN. Dalam kasus konkret Pemohon, maka pihak Menteri ATR/BPN RI tidak akan dapat mengajukan PK atas perkara *a quo*. Dengan demikian maka kerugian hak dan/atau konstitusional yang didalilkan Pemohon tidak akan terjadi.
- 14. Bahwa, dari berbagai argumentasi di atas, Pemohon berpendapat bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

C. POKOK PERMOHONAN

Ruang Lingkup Pasal yang diuji:

Ketentuan	Rumusan
Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara	Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung

Dasar Konstitusional yang digunakan:

Ketentuan	Rumusan
Pasal 1 ayat (3) UUD 1945	Negara Republik Indonesia adalah negara hukum
Pasal 28D ayat (1) UUD 1945	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum

- 1. Bahwa, berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Indonesia adalah Negara Hukum.

Bahwa, konsep Negara Hukum baik "rechtsstaat" yang dikembangkan oleh Frederich Julius Stahl maupun "the rule of law" yang dipopulerkan oleh A.V Dicey, kedua konsep Negara Hukum tersebut menghendaki agar setiap tindakan penguasa harus menurut dan didasarkan atas hukum, tidak didasarkan atas kemauan dari Penguasa belaka. Dengan demikian



kekuasaan Penguasa akan dapat dibatasi dalam arti terkontrol dan di lain pihak hak-hak asasi warga negara akan terlindungi dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang penguasa. Adapun hukum yang dimaksud bukanlah sekedar hukum dalam arti formil atau hukum yang sudah memenuhi prosedur pembentukannya dan dibuat oleh pembentuk undang-undang (legislatif), melainkan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) dan hukum yang adil (*Gust law*); oleh karena itu untuk mewujudkan perlindungan hak asasi warga negara maka sebuah Negara Hukum harus mengatur pembatasan kewenangan badan-badan dan/atau pejabat pemerintahannya secara tegas, tidak hanya pembatasan kewenangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan tetapi juga pembatasan kewenangan dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*). Kewenangan yang berlebihan dalam proses penegakan hukum berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah terhadap warga negaranya, sebagaimana pernyataan dari Lord Acton: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*"

2. Bahwa, penegakan hukum (*law enforcement*) pada hakikatnya merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut. Dengan demikian, para penegak hukum harus memahami benar spirit hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan dan hal ini akan berkaitan dengan pelbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*). Bahwa, dalam suatu norma hukum, terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai "jantungnya" peraturan hukum, sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Karl Larenz menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum. Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Bahwa dalam pembentukan dan penegakan hukum terdapat nilai dasar yang berlaku sebagai asas hukum yaitu: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3)



Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). Gagasan ini diperkenalkan oleh Gustav Radbruch. Menurut Radbruch apabila hukum yang ada di masyarakat telah memenuhi ketiga unsur tersebut maka dapat dikatakan tujuan hukum telah tercapai. Ketiganya bersinergi untuk menciptakan hukum yang ideal. Pembentukan dan penegakan hukum yang tidak berlandaskan ketiga asas tersebut akan membuat hukum tidak sempurna dan jauh dari tujuan hukum;

3. Bahwa, UUD 1945 telah menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945). Adanya perlindungan negara terkait kepastian hukum yang berkeadilan melahirkan hukum yang memiliki kemanfaatan. Namun dalam praktiknya hak warga negara untuk mendapatkan kepastian hukum yang berkeadilan seringkali terlanggar akibat dari berlakunya suatu norma. Dalam kasus konkret yang dialami Pemohon ketentuan Pasal 132 ayat (1) UU Peratun, yang tidak membatasi kewenangan Badan dan/atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK atas suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) menurut Pemohon adalah bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip kepastian hukum yang berkeadilan sebagaimana diatur dalam UUD 1945, dengan alasan sebagai berikut:

TIDAK DIBATASINYA KEWENANGAN BADAN DAN/ATAU PEJABAT TUN UNTUK MENGAJUKAN PK MENIMBULKAN KETIDAKPASTIAN HUKUM BAGI PEMOHON;

- 3.1. Bahwa, Peradilan Administrasi diadakan sebagai sarana kontrol yuridis terhadap Keputusan/Tindakan dari Pemerintah, karena Pemerintah dianggap berpotensi menyalahgunakan kekuasaan seringkali Badan dan/atau Pejabat Pemerintah mengeluarkan Keputusan yang sifatnya "*onjuist*" tidak tepat atau tidak betul atau melakukan Tindakan yang dianggap melanggar Undang-Undang (*onwetmatig*) atau melanggar hukum (*onrechtmatig*) baik secara aktif (*mission*) maupun secara pasif (*omission*).



- 3.2. Bahwa, secara historis PTUN di Indonesia dibentuk dengan melakukan perbandingan dengan Peradilan Administrasi di Perancis. Di Perancis terdapat Lembaga yang bernama *Conseil d'Etat* yang menjadi puncak daripada badan-badan peradilan administrasi/tribunal administratif. Untuk menampung pengaduan-pengaduan terhadap pelaksanaan tugas administrasi, di lingkungan *Conseil d'Etat* dibentuk suatu *Comite de Contentieux* (Panitia Perselisihan) yang kemudian berfungsi dalam bidang yudikatif. *Comite de Contentieux* menjadi role model terbentuknya PTUN di Indonesia. Adapun alasan diadakannya pengadilan administrasi di Perancis adalah:
- 1) Karena *Declaration des Droits de l'homme et du citoyen* dari tahun 1789 menyatakan, bahwa "tanpa pemisahan tak akan ada konstitusi". Untuk mempertahankan pemisahan itu, maka cara yang praktis ialah pengadilan biasa (pengadilan umum) seharusnya tidak campur tangan dalam persoalan eksekutif.
 - 2) Pengadilan biasa (pengadilan umum) tidak mengadili dan tidak dapat memerintahkan atau memberhentikan tindakan-tindakan pegawai atau mengoreksi atau menetapkan ganti kerugian terhadap tindakan administrasi pemerintah.
 - 3) Di Pengadilan biasa (pengadilan umum) tidak ada perbedaannya antara hakim-hakim sipil dan hakim-hakim pidana, bertindak dalam kedua jenis perkara.
- 3.3. Bahwa, sama seperti di Perancis, Peradilan Administrasi di Indonesia dibentuk dengan tujuan agar penyelesaian sengketa antara warga masyarakat dengan pemerintah dapat diselesaikan dalam lingkup peradilan tersendiri yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Tidak diselesaikan melalui pengadilan umum sebab perkara tata usaha negara memiliki ciri khusus yang berbeda dengan perkara perdata yang diadili di pengadilan umum, antara lain:
- 1) Dalam perkara tata usaha negara yang dapat menjadi Penggugat hanya seorang atau badan hukum perdata (vide Pasal 53 UU Peradilan Tata Usaha Negara) sementara badan dan/atau pejabat pemerintah selalu berada pada posisi tergugat (vide Pasal 1 angka 6 UU Peradilan Tata Usaha Negara).



- 2) Adanya ketidak seimbangan antara kedudukan Penggugat dan Tergugat, karena diasumsikan bahwa kedudukan Penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik.
- 3) Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak di luar yang bersengketa (*erga omnes*).

Bahwa, perbedaan karakteristik perkara tata usaha negara dengan perkara perdata merupakan *conditio sine qua non* lahirnya UU Peratun oleh karenanya UU Peratun haruslah memuat secara komperhensif tata cara penyelesaian perkara tata usaha negara mulai dari tingkat pertama, banding, kasasi hingga peninjauan kembali dengan tidak mengadopsi tata cara penyelesaian perkara perdata;

- 3.4. Bahwa dalam sejarahnya ide atau gagasan pembentukan Lembaga PTUN di Indonesia sudah lama dilakukan. Terdapat beberapa konsep atau rancangan PTUN yang pernah di gagas, yaitu rancangan Prof. Wirjono Prodjodikoro, S.H., rancangan Prof. Dr. Rochmat Soemitro, S.H., dan rancangan yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Menariknya rancangan UU PTUN menurut BPHN tidak mengatur kemungkinan peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung;
- 3.5. Bahwa, dalam perjalanannya UU Peratun yang disahkan oleh Pemerintah pada tahun 1986 ternyata mengatur adanya PK dalam lingkungan PTUN. Prinsip untuk mengajukan PK terdapat pada Pasal 132 ayat (1) UU Peratun, namun ketentuan Pasal 132 ayat (1) tidak mengatur secara spesifik tata cara dan siapa yang dapat mengajukan PK melainkan mendelegasikan untuk dilaksanakan menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (vide Pasal 132 ayat (2) UU Peratun) (vide Bukti P-6) yang menyebutkan:

"Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara,



digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75”

- 3.6. Bahwa, syarat-syarat untuk mengajukan PK mengacu pada Pasal 67 UU MA, yang menyatakan:

"Permohonan peninjauan Kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata”

- 3.7. Bahwa, siapa yang dapat mengajukan PK, selama ini mengacu pada Pasal 68 UU MA yang menyebutkan:

"Permohonan peninjauan kembali harus diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara, atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu"

- 3.8. Bahwa, tenggang waktu untuk mengajukan PK mengacu pada Pasal 69 UU MA, yang berbunyi:

"Tenggang waktu pengajuan permohonan peninjauan kembali yang didasarkan atas alasan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 67 adalah 180 (seratus delapan puluh) hari untuk:

- a. Yang disebut pada huruf a sejak diketahui kebohongan atau tipu muslihat atau sejak putusan Hakim pidana memperoleh kekuatan hukum tetap, dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara;
- b. Yang disebut pada huruf b sejak ditemukan surat-surat bukti, yang hari serta tanggal ditemukannya harus dinyatakan di bawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Yang disebut pada huruf c, d dan f sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara;



- d. Yang tersebut pada huruf e sejak putusan yang terakhir dan bertentangan itu memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang berperkara”
- 3.9. Bahwa, Pasal 68 UU MA merupakan pengaturan yang bersifat umum yang secara historis dirumuskan untuk perkara perdata. Dalam perkara perdata kedudukan para pihak (Penggugat dan Tergugat) adalah sama atau sederajat berbeda dengan perkara tata usaha negara dimana kedudukan warga masyarakat adalah lebih rendah dibanding pemerintah; Bahwa ketika Pasal a quo dirumuskan, Peradilan Tata Usaha Negara belumlah ada oleh karenanya tidak tepat jika Pasal a quo diberlakukan untuk mengatur siapa pihak yang berhak untuk mengajukan PK dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara. Seharusnya UIJ Peratun mengatur tersendiri syarat-syarat PK dan siapa yang berhak untuk mengajukan PK;
- 3.10. Bahwa, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Perkara Nomor 16/PUU-VI/2008 juga telah menegaskan perlunya diatur siapa saja yang berhak mengajukan PK yang perlu diatur lebih lanjut dalam hukum acara masing-masing peradilan di bawah Mahkamah Agung, selengkapnya sebagai berikut:
- "Pasal tersebut merupakan ketentuan dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang termuat dalam Bab II di bawah judul Badan Peradilan dan Asasnya, sehingga dapat dipahami bahwa substansinya merupakan asas yang berlaku bagi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman oleh badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang meliputi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara, serta beberapa bentuk peradilan dengan kewenangan khusus, yang merupakan peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Oleh karena itu, Pasal 23 ayat (1) UU a quo merupakan asas yang mengatur tentang adanya hak untuk mengajukan permohonan PK terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), yang berlaku untuk semua lingkungan peradilan, serta peradilan-peradilan khusus di bawah Mahkamah Agung. Pasal 23 ayat (1) UU a quo meletakkan prinsip dasar tentang PK tersebut, dan mengamanatkan agar dalam undang-undang yang menyangkut hukum acara yang berlaku dalam tiap peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang menjalankan dan melaksanakan kekuasaan kehakiman, diatur lebih lanjut siapa yang berhak mengajukan PK, serta syarat-syarat apa yang harus dipenuhi untuk dapat mengajukan permohonan PK”



- 3.11. Bahwa, kekuasaan negara dalam proses peradilan haruslah dibatasi sebagaimana dalam lingkup Peradilan Pidana, Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana telah membatasi "PK hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya" sementara Jaksa sebagai perwakilan negara tidak dapat mengajukan PK; PK oleh Jaksa juga telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor: 20/PUU-XXI/2023. Berkenaan dengan konstitusionalitas PK oleh Jaksa, Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 33/PUU-XIV/2016 juga telah menegaskan bahwa upaya hukum Peninjauan Kembali dilandasi filosofi pengembalian hak dan keadilan seseorang yang meyakini dirinya mendapat perlakuan yang tidak berkeadilan yang dilakukan oleh negara yang berdasarkan putusan hakim, oleh karena itu hukum positif yang berlaku di Indonesia memberikan hak kepada terpidana atau ahli warisnya untuk mengajukan upaya hukum luar biasa yang dinamakan dengan Peninjauan Kembali. Dengan kata lain, lembaga Peninjauan Kembali ditujukan untuk kepentingan terpidana guna melakukan upaya hukum luar biasa, bukan kepentingan negara maupun kepentingan korban. Bahwa, Peradilan Pidana dan Peradilan TUN keduanya berada dalam wilayah hukum publik, oleh karenanya dengan ratio legis yang sama, seharusnya PK dalam lingkup Peradilan TUN juga hanya ditujukan untuk kepentingan warga masyarakat (seseorang atau badan hukum perdata) bukan untuk kepentingan negara. Dengan demikian terhadap Pasal 132 ayat (1) UU Peratun haruslah diinterpretasikan secara sistematis dengan pengaturan PK dalam peradilan pidana. Adanya pembatasan kewenangan negara dalam mengajukan PK dalam lingkup peradilan pidana haruspula dapat diterapkan pada lingkup peradilan TUN. maka haruslah dimaknai PK hanya dapat diajukan oleh masyarakat (seseorang atau badan hukum perdata) bukan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN;
- 3.12. Bahwa, dalam ilmu hukum dikenal asas *litis finiri oportet* yang artinya "setiap perkara harus ada akhirnya" akan tetapi dalam kasus konkret yang dialami Pemohon kepastian hukum berakhirnya perkara Pemohon menjadi tidak pasti sebab Menteri ATR/BPN RI telah



menyatakan menolak untuk melaksanakan putusan dan akan melakukan upaya hukum PK (vide Bukti P-4) namun sampai saat Permohonan Uji Materil ini didaftarkan, PK oleh Menteri ATR/BPN RI belum diajukan dan tidak jelas apakah PK akan diajukan dalam waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak putusan diberitahukan (vide Pasal 69 huruf c UIJ MA) ataukah PK diajukan setelah *novum* ditemukan (vide Pasal 69 huruf a,b dan d UU MA); Bahwa dengan adanya celah hukum demikian maka upaya hukum PK berpotensi hanya dijadikan alat untuk menunda pelaksanaan putusan;

TIDAK DIBATASINYA KEWENANGAN BADAN DAN/ATAU PEJABAT TUN UNTUK MENGAJUKAN PK MENIMBULKAN KETIDAKADILAN BAGI PEMOHON;

- 3.13. Bahwa, Badan dan/atau Pejabat TUN dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, ketika mengeluarkan suatu keputusan baik penetapan tertulis maupun tindakan faktual telah dilindungi oleh suatu asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara yaitu asas *Het Vermoden van Rechmatigheid* atau *Presumptio iustae causa* yang berarti demi kepastian hukum setiap Keputusan/Tindakan dari Badan dan/atau Pejabat TUN haruslah dianggap benar menurut hukum sampai dibuktikan sebaliknya dan diputus bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi;
- 3.14. Bahwa, Pasal 67 ayat (1) UU Peratun, menyebutkan:
Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat"
- 3.15. Bahwa, Pasal 53 ayat (1) UU Peratun, menyebutkan:
"Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi"
- 3.16. Bahwa Pasal 1 angka 12 UI-J Peratun menyebutkan:
"Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada"



padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat Oleh orang atau badan hukum perdata"

- 3.17. Bahwa, tujuan dibuatnya UIJ Peratun adalah demi memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat akibat dari Keputusan dan/atau Tindakan dari Pejabat TUN sebagaimana hal itu ditegaskan dalam uraian universal IJU Peratun pada point 1 alinea ke 12 yang menyatakan:

"Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara"

- 3.18. Bahwa, dengan demikian ketika suatu Keputusan/Tindakan dari Badan dan/atau Pejabat TUN dianggap telah merugikan warga masyarakat (seseorang atau badan hukum perdata) maka warga masyarakat lah yang diberi beban untuk mengajukan gugatan di PTUN dan diberi beban untuk membuktikan bahwa Keputusan/Tindakan dari Badan dan/atau Pejabat TUN tersebut telah merugikan dirinya dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

- 3.19. Bahwa, untuk memenangkan perkara melawan Badan dan/atau Pejabat TUN di PTUN adalah tidak mudah bahkan seringkali gugatan dari warga masyarakat berakhir dengan putusan Gugatan Tidak Dapat Diterima atau Niet Ontvankelijke Verklaard, hal demikian dikarenakan pemeriksaan perkara di PTUN sangat ketat baik dari segi formil gugatan maupun materil gugatan, tidak semua orang dapat mengajukan gugatan melainkan hanya orang atau badan hukum perdata yang memiliki kedudukan hukum demikian pula adanya ketentuan tenggang waktu maksimal 90 (sembilan puluh) hari untuk mengajukan gugatan yang terasa tidak adil. Bahwa dalam membuktikan dalil gugatan pun tidak mudah karena seringkali bukti-bukti surat yang bersifat menentukan justru tidak berada dalam kekuasaan warga masyarakat melainkan berada dalam kekuasaan Badan dan/atau Pejabat TUN yang bersangkutan karena mereka lah yang mempunyai akses terhadap dokumen-dokumen Negara; Bahwa, pemeriksaan yang dilakukan oleh PTUN pun hanya terbatas



pada segi *rechtmatigheid* atau penilaian dari segi yuridis, hakim dilarang menguji dari segi *doelmatigheid* atau dari segi kemanfaatan kebijakan meskipun hakim tidak sependapat dengan Keputusan/Tindakan yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN yang bersangkutan;

- 3.20. Bahwa, butuh proses yang panjang untuk menyatakan suatu Keputusan/Tindakan dari Badan dan/atau Pejabat TUN telah bertentangan dengan undang-undang, dan ketika suatu perkara telah di putus pun Negara telah memberikan hak banding dan hak kasasi bagi Badan dan/atau Pejabat TUN untuk melakukan perlawanan; Bahwa proses yang panjang yang telah dilalui mulai dari upaya administrasi, peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, haruslah dipandang telah memberikan kesempatan yang cukup bagi Badan dan/atau Pejabat TUN menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk membuktikan bahwa Keputusan/Tindakannya tidak bertentangan dengan hukum. Oleh karena itu dipandang adil jikalau pengajuan PK dalam lingkup Peradilan TUN dibatasi hanya bagi warga masyarakat (seorang atau badan hukum perdata) karena Badan dan/atau Pejabat TUN dengan segala keistimewaan dan kewenangannya dalam proses upaya administrasi, peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, dipandang telah memperoleh kesempatan yang cukup;
- 3.21. Bahwa, Mahkamah haruslah mempertimbangkan realita hukum saat ini dimana pedoman penanganan perkara oleh badan-badan pemerintah mewajibkan penanganan perkara harus dilakukan sampai ke tingkat PK; Bahwa memberikan hak kepada badan atau pejabat pemerintah untuk mengajukan PK berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena dalam praktiknya upaya PK hanya digunakan sebagai alasan untuk menunda atau memperlambat pelaksanaan eksekusi atas suatu putusan, sebagaimana kasus konkret yang dialami Pemohon, hal ini membuat PK kehilangan esensinya sebagai upaya hukum luar biasa;



4. Bahwa berdasarkan uraian-uraian di atas jelaslah kiranya bahwa norma Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (1) UU Peratun tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (*vide* Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang mengatur tentang pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
(*vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945);
5. Bahwa, Mahkamah Konstitusi dikenal sebagai "*the guardian and the final interpreter of constitution*" oleh karena itu Pemohon mohon agar Mahkamah dapat memberikan penafsiran konstitusional terhadap Pasal 132 ayat (1) Peratun sebagaimana pernah dilakukan dalam beberapa putusan Mahkamah;
6. Bahwa, penafsiran dimaksud adalah jika Pasal 132 ayat (1) UU Peratun dibiarkan tanpa perubahan dan penegasan, maka kaidah undang-undang yang diatur dalam pasal itu secara kondisional tetap inkonstitusional (*conditionally unconstitutional*), yakni bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UIJD 1945;
7. Bahwa untuk menjadikan kaidah undang-undang dalam Pasal 132 ayat (1) UU Peratun menjadi *conditionally constitutional*, maka kaidah itu haruslah diberi tafsir konstitusional sehingga selengkapya berbunyi:
"Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya seseorang atau badan hukum perdata yang dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung"

D. PETITUM

Bahwa berdasarkan dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan bahwa Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344) yang menyatakan "Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum



tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung" adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya seseorang atau badan hukum perdata yang dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung".

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, apabila Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-6, yang disahkan dalam persidangan tanggal 6 Maret 2024, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama RAHMAWATI SALAM;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 184 K/TUN/TF/2023 tertanggal 20 Juni 2023;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: PN.03.01/644-800.39/IX/2023, Perihal: Permohonan Pelaksanaan Putusan Nomor 28/G/TF/2022/PTUN.JKT jo. Nomor 171/B/TF/2022/PT.TUN.JKT jo. Nomor 184 K/TUN/2023 yang telah berkekuatan hukum tetap, bertanggal 19 September 2023;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.



3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian materiil norma Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344, selanjutnya disebut UU 5/1986) terhadap UUD 1945 sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum para Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);



- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dikemukakan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah



akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon yang apabila dirumuskan oleh Mahkamah, pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mengajukan pengujian norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986, yang menyatakan sebagai berikut:
 - (1) Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.
2. Bahwa Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon [vide bukti P-1], yang menguraikan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
3. Bahwa Pemohon merupakan penggugat dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta melawan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (ATR/BPN RI). Sengketa tersebut telah diputus, terakhir pada tingkat kasasi, dengan amar pada pokoknya menolak permohonan kasasi dari Menteri ATR/BPN RI [vide bukti P-3]. Meskipun putusan *a quo* telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), namun Menteri ATR/BPN RI menunda pelaksanaan eksekusi dengan alasan akan melakukan upaya hukum Peninjauan Kembali (PK). Padahal, Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA) menyatakan permohonan PK tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan;
4. Bahwa menurut Pemohon, dengan berlakunya Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 yang tidak membatasi kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) untuk mengajukan upaya hukum PK menimbulkan ketidakpastian hukum bagi Pemohon;

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian terhadap UUD 1945, Pemohon adalah benar perorangan warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan identitas kependudukan berupa KTP atas nama Pemohon [vide bukti P-1]. Dalam menguraikan kerugian konstitusionalnya, Pemohon telah dapat menguraikan secara spesifik dan aktual perihal kerugian hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Kerugian dimaksud secara konkret dialami Pemohon sebagai penggugat dalam gugatan TUN



melawan ATR/BPN RI, yakni setelah adanya putusan Pengadilan TUN yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), Menteri ATR/BPN RI menunda pelaksanaan eksekusi dengan alasan akan melakukan upaya hukum PK sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986. Tidak adanya batasan mengenai kewenangan badan atau pejabat TUN untuk mengajukan upaya hukum PK sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 telah menimbulkan anggapan kerugian hak konstitusional bagi Pemohon, yaitu hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil. Terhadap hal tersebut, Pemohon telah dapat menguraikan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara anggapan hak konstitusional yang dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986, yakni adanya ketidakpastian hukum dan persoalan konstitusionalitas terhadap ketidakjelasan batasan mengenai kewenangan Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan upaya hukum PK. Kerugian hak konstitusional dimaksud tidak lagi terjadi apabila permohonan Pemohon dikabulkan.

Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 (dalil selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara), Pemohon mengemukakan dalil-dalil permohonan yang apabila dirumuskan oleh Mahkamah, pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa menurut Pemohon, norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 secara bersyarat dengan alasan:



- a. berlakunya ketentuan Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 tidak membatasi kewenangan Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan;
- b. norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945] dan tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang mengatur tentang pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945].

Bahwa berdasarkan uraian dalil permohonan Pemohon di atas, Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 yang menyatakan, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung” adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya seseorang atau badan hukum perdata yang dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung”.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-6 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 6 Maret 2024 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK;

[3.10] Menimbang bahwa selanjutnya, Mahkamah akan mempertimbangkan dalil pokok permohonan Pemohon berkenaan dengan pengujian norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 yang menurut Pemohon norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945] dan tidak sesuai dengan kaidah konstitusi yang mengatur tentang pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945]



karena tidak membatasi kewenangan Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia, sejatinya tidak dapat dilepaskan dari komitmen terhadap prinsip negara hukum yang berdasarkan falsafah bernegara dan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam tata kehidupan bernegara tersebut, relasi antara pemerintah dan warga negara, serta antara sesama warga negara tidak hanya dibangun di atas landasan yang sama yaitu jaminan bahwa setiap orang tunduk pada hukum dan memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), namun juga dibangun dengan tujuan yang sama yaitu jaminan bahwa setiap orang menerima perlakuan yang adil selama proses hukum (*equal justice under the law*). Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk bekerja dan menggunakan wewenang publiknya sesuai kaidah hukum dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sementara warga masyarakat senantiasa dituntut/dididik untuk patuh pada ketentuan hukum dan menjadi warga negara yang baik (*good citizen*). Akan tetapi, pelaksanaan pelbagai fungsi untuk menjamin persamaan kedudukan dan perlakuan tersebut dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga pada titik tertentu tercapai keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Pemerintah, melalui aparturnya di bidang TUN, diharuskan berperan positif dan proaktif dalam tata kehidupan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya itu, Badan atau Pejabat TUN wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat pada khususnya. Oleh karena itu, Badan atau Pejabat TUN wajib secara terus menerus membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur TUN lainnya agar mampu menjadi lokomotif yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat. Menyadari sepenuhnya peran positif dan proaktif tersebut, maka perlu dipersiapkan langkah untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perselisihan atau



sengketa antara Badan atau Pejabat TUN dengan warga masyarakat. Sehingga, untuk penyelesaian sengketa TUN dimaksud, dari segi hukum, perlu dibentuk Peradilan Tata Usaha Negara [vide Penjelasan Umum UU 5/1986].

Bahwa dari perspektif historis dan konseptual, cikal bakal peradilan administrasi, termasuk PTUN di Indonesia dimulai dari peradilan administrasi di Perancis. Sosok Napoleon Bonaparte merupakan tokoh yang berada di balik sejarah sukses terbentuknya peradilan administrasi. Di bawah kepemimpinan Napoleon Bonaparte, rakyat tidak harus tertindas begitu saja oleh sikap dan perbuatan pejabat pemerintah yang bertindak semena-mena, tanpa hak menggugat pejabat yang berbuat semena-mena tersebut. Sebelum masa revolusi tahun 1789, berkuasa *The Ancien Regime* di Perancis. Pada masa tersebut, penguasa acapkali berlaku sewenang-wenang yang pada akhirnya menimbulkan Revolusi pada tahun 1789. Selanjutnya, Napoleon Bonaparte mengambil langkah-langkah antisipatif demi untuk menghindarkan kesewenang-wenangan terulang kembali. Karenanya, setelah lama tertindas di bawah pemerintahan Louis XVI, rakyat Perancis diberi hak untuk menggugat pemerintah melalui suatu peradilan administrasi. Di masa itu, Napoleon menjadikan lembaga Dewan Penasihat Raja (*Conseil du Roi*) menjadi suatu lembaga *Conseil d'Etat*, yang tugas pokoknya adalah untuk memberikan nasihat kepada pimpinan negara, agar kesewenang-wenangan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pejabat administrasi negara jangan sampai terulang kembali.

Dalam perkembangannya, *Conseil d'Etat* menjadi puncak badan peradilan administrasi yang dibentuk sejalan dengan kebutuhan menjalankan suatu pemerintahan yang baik (*la bonne gouvernance*). Sementara itu, fungsi peradilan administrasi tidak hanya meluruskan persoalan administrasi atau tata usaha perkantoran semata, melainkan juga menyelesaikan segala macam perselisihan yang terjadi antara pemerintah di satu pihak dengan warganya di pihak lain. Alhasil, lembaga tersebut menjadi institusi hukum yang memfasilitasi penggunaan hak dari setiap warga negara untuk meminta pembatalan atau ganti rugi apabila merasa dirugikan atas suatu tindakan atau keputusan pemerintah yang dinyatakan salah oleh peradilan administrasi atau PTUN.

Bersandar dari sejarah tersebut, gagasan membentuk lembaga PTUN di Indonesia sesungguhnya telah ada sejak pasca kemerdekaan Indonesia. Ihwal ini,



sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman. Dalam undang-undang tersebut, keberadaan PTUN disebut dengan istilah atau nama Peradilan Tata Usaha Pemerintahan. Selanjutnya, pada tahun 1960 melalui Ketetapan MPRS RI Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, diperintahkan untuk diadakan atau dibentuk peradilan administrasi yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam perkembangannya, pada tahun 1986, disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun tujuan pembentukan PTUN adalah untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara yang timbul dari pelaksanaan atau penggunaan wewenang pemerintah yang dilakukan dalam kapasitas sebagai Badan atau Pejabat TUN yang menimbulkan benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa dengan warga masyarakat. Ihwal dimaksud, lebih lanjut diuraikan dalam Penjelasan Umum UU 5/1986 yang menyatakan:

“... Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, dalam hubungan ini perlu kiranya disadari bahwa di samping hak-hak perseorangan, masyarakat juga mempunyai hak-hak tertentu. Hak masyarakat ini didasarkan pada kepentingan bersama dari orang yang hidup dalam masyarakat tersebut. Kepentingan-kepentingan tersebut tidak selalu sejalan, bahkan kadang-kadang saling berbenturan. Untuk menjamin penyelesaian yang seadil-adilnya terhadap benturan antara kepentingan yang berbeda itu, saluran hukum merupakan salah satu jalan yang terbaik dan sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam falsafah negara kita, Pancasila, maka hak dan kewajiban asasi warga masyarakat harus diletakkan dalam keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, tujuan Peradilan Tata Usaha Negara sebenarnya tidak semata-mata memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, tetapi sekaligus juga melindungi hak-hak masyarakat.

Sejalan dengan tujuan tersebut, PTUN yang disebut juga sebagai peradilan administrasi negara, sebagai perwujudan konsep negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pada satu sisi, berperan sebagai lembaga yang mengontrol secara yuridis (*judicial control*) terhadap jalannya fungsi eksekutif,



khususnya terhadap keputusan dan tindakan Badan atau Pejabat TUN agar tetap berada dalam koridor peraturan hukum. Di sisi lain, PTUN juga menjadi instrumen konfirmasi bagi Badan atau Pejabat TUN yang keputusan dan tindakannya dipandang sah (*valid*) sesuai asas *presumptio rechatigheid* (praduga absah) sampai dengan dicabut atau dibuktikan sebaliknya oleh PTUN. Artinya, PTUN merupakan instrumen yuridis dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga yang harus dilakukan demi pencegahan potensi penyalahgunaan wewenang Badan atau Pejabat TUN. Oleh karena itu, keputusan dan tindakan Badan atau Pejabat TUN selalu dianggap benar, sepanjang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, diproses menurut prosedur yang sesuai, dan berisi substansi yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks demikian, kehadiran PTUN tidak saja mengonfirmasi kebenaran keputusan atau tindakan Badan atau Pejabat TUN yang bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), tetapi juga dianggap benar sepanjang tidak dibatalkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berwenang atau dinyatakan tidak sah oleh hakim PTUN. Sehingga, keberadaan PTUN sejak awal dirancang sebagai instrumen hukum bagi perlindungan terhadap warga masyarakat, termasuk melindungi hak administratif, normatif, dan hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil bagi warga masyarakat. Dengan kata lain, gagasan awal pembentukan PTUN tidak hanya bertujuan sebagai institusi perlindungan hukum warga, tetapi juga untuk memfasilitasi dan menjadi perisai bagi warga masyarakat agar terhindar dari perbuatan atau tindakan Badan atau Pejabat TUN yang melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), melampaui kewenangan (*detournement de pouvoir*), dan/atau berlaku sewenang-wenang (*daad van willekeur*). Sehubungan dengan hal tersebut, UU 5/1986 sejatinya dibuat dengan tujuan agar penyelesaian sengketa antara warga masyarakat dengan Pemerintah dapat diselesaikan dalam lingkup peradilan tersendiri yaitu melalui PTUN, tidak diselesaikan melalui Pengadilan Umum, sebab perkara tata usaha negara memiliki karakteristik/ciri khusus yang berbeda dengan perkara perdata, antara lain:

1. Dalam perkara tata usaha negara yang dapat menjadi Penggugat hanya seorang atau badan hukum perdata [vide Pasal 53 UU 5/1986] sementara badan dan/atau pejabat pemerintah selalu berada pada posisi tergugat [vide Pasal 1 angka 6 UU 5/1986].



2. Adanya ketidakseimbangan antara kedudukan penggugat dan tergugat, karena diasumsikan bahwa kedudukan penggugat (orang atau badan hukum perdata), adalah dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan tergugat selaku pemegang kekuasaan publik.
3. Putusan hakim tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga berlaku bagi pihak-pihak di luar yang bersengketa (*erga omnes*).

Bahwa, perbedaan karakteristik perkara tata usaha negara dengan perkara perdata merupakan *conditio sine qua non* lahirnya UU 5/1986, oleh karenanya UU *a quo* haruslah memuat secara komprehensif tata cara penyelesaian perkara tata usaha negara mulai dari tingkat pertama, banding, kasasi hingga peninjauan kembali dengan tidak mengadopsi tata cara penyelesaian perkara perdata.

Namun yang terpenting dari semua itu adalah bahwa PTUN dibentuk dengan tujuan dan harapan untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang tertib dan taat asas, serta menjamin kedudukan warga masyarakat dalam negara hukum yang demokratis, dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur pemerintahan atau pejabat TUN dan warga masyarakat.

[3.10.2] Bahwa sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan hukum di atas, salah satu tujuan dibentuknya PTUN adalah untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Badan atau Pejabat TUN apakah telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan AUPB ataukah tidak. Dengan kata lain, pelaksanaan tugas dan wewenang Badan atau Pejabat TUN harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB untuk menghindarkan Badan atau Pejabat TUN tersebut dari berbagai bentuk penyimpangan seperti perbuatan melanggar hukum, penyalahgunaan kekuasaan, dan kesewenang-wenangan sehingga Badan atau Pejabat TUN dapat menggunakan kewenangannya dengan tepat dan sesuai dengan hukum dan AUPB. Beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan antara lain, asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan/tidak diskriminatif, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas pelayanan yang baik, asas tertib penyelenggaraan negara, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas keadilan. Asas kecermatan misalnya, dapat menjadi



indikator agar Badan atau Pejabat TUN senantiasa bertindak hati-hati untuk mempertimbangkan secara cermat pada waktu bertindak atau membuat keputusan TUN yakni dengan terlebih dahulu mencari gambaran yang jelas mengenai semua fakta hukum yang relevan, serta peraturan perundang-undangan yang mendasarinya dan memperhatikan kepentingan pihak ketiga agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dengan demikian, AUPB tidak hanya berfungsi sebagai pegangan bagi pemerintah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, namun juga berfungsi sebagai alat uji bagi hakim dalam menilai tindakan dan keputusan Badan atau Pejabat TUN, serta sebagai alasan/dasar pengujian gugatan bagi warga masyarakat yang menganggap dirugikan atas keputusan atau tindakan Badan atau Pejabat TUN.

[3.10.3] Bahwa dalam hal terjadi sengketa TUN, penggugat akan berhadapan dengan tergugat yang merupakan Badan atau Pejabat TUN. Dalam posisi ini, kedudukan antara penggugat dengan tergugat acapkali tidak seimbang, yakni tergugat memiliki derajat yang secara psikologis lebih tinggi dibandingkan dengan penggugat. Hal ini terjadi karena tergugat selain memiliki kelengkapan informasi, sarana dan prasarana, tergugat juga merupakan badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan yang tentu saja merupakan pihak yang memiliki kekuasaan yang lebih besar, dan merupakan badan atau pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan (eksekutif). Sedangkan, penggugat harus memiliki kedudukan hukum yang jelas terlebih dahulu untuk dapat memperjuangkan hak-haknya melalui PTUN yang belum tentu dimilikinya. Selain itu, sebagai penggugat tentu saja dibebani kewajiban beban pembuktian. Belum lagi dalam hal putusan pengadilan, tidak serta merta Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan objek sengketa yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan putusan tersebut karena secara normatif masih tersedia upaya hukum baik berupa banding, kasasi demi hukum maupun peninjauan kembali (PK). Sebagaimana halnya dalam perkara perdata dan pidana, suatu perkara hukum sejatinya telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) jika suatu putusan pengadilan tingkat pertama tidak diajukan banding oleh salah satu pihak. Demikian pula putusan pengadilan tingkat banding dinyatakan telah berkekuatan hukum tetap jika tidak diajukan kasasi, serta putusan pengadilan tingkat kasasi itu sendiri. Artinya, suatu perkara yang diadili hingga tingkat kasasi di Mahkamah Agung seharusnya telah selesai karena telah



berkekuatan hukum tetap. Oleh karena itu, meskipun salah satu pihak mengajukan PK, namun putusan pada tingkat kasasi tidak menghalangi pelaksanaan putusan (eksekusi) karena putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap. Dengan kata lain, setelah putusan berkekuatan hukum tetap, *in casu* perkara TUN maka seharusnya berlaku asas *self respect* yaitu adanya keharusan bagi Badan atau Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yang sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, meskipun tanpa adanya kewenangan bagi PTUN menjatuhkan sanksi pidana. Sehingga, dengan keadaan tersebut semakin membuat kedudukan Badan atau Pejabat TUN menjadi tampak lebih kuat dibandingkan kedudukan warga masyarakat. Padahal, jika mendasarkan pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 telah menjamin adanya persamaan kedudukan di depan hukum.

[3.10.4] Bahwa mengenai upaya hukum yang dapat diajukan dalam PTUN, *in casu* upaya hukum PK, menurut Mahkamah, secara yuridis normatif pengajuan upaya hukum PK dalam sengketa TUN diatur dalam Pasal 132 UU 5/1986 yang menyatakan,

- (1) Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.
- (2) Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Berdasarkan ketentuan tersebut, acara pemeriksaan PK dalam PTUN merujuk pada Pasal 77 ayat (1) UU 14/1985 yang menyatakan, “Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75”. Adapun terkait dengan pemohon PK, Pasal 68 ayat (1) UU 14/1985 menyatakan, “Permohonan peninjauan kembali harus diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara, atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu”. Jika mendasarkan pada ketentuan tersebut, maka yang dapat menjadi pemohon PK dalam PTUN adalah orang atau ahli warisnya, badan hukum perdata atau ahli waris badan hukum perdata (badan hukum perdata yang menggantikan atau meneruskan hak dan kewajiban dari badan hukum perdata) dan Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat.



[3.11] Menimbang bahwa berkenaan dengan hal tersebut di atas, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah Badan atau Pejabat TUN memiliki wewenang untuk mengajukan PK. Sebelum lebih lanjut menjawab pertanyaan tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menjelaskan beberapa hal sebagai berikut:

Bahwa Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010 yang diucapkan dalam sidang Pleno terbuka untuk umum pada tanggal 15 Desember 2010, mempertimbangkan jika ketentuan permohonan PK sebagai upaya hukum luar biasa tidak dibatasi maka akan terjadi ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum sampai berapa kali peninjauan kembali dapat dilakukan. Adapun pendapat Mahkamah tersebut, selengkapnya sebagai berikut:

"Keadaan demikian akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil kapan suatu perkara akan berakhir yang justru bertentangan dengan ketentuan UUD 1945 yang harus memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil terhadap setiap orang. Dalam kasus a quo, tidak ada pelanggaran terhadap prinsip pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil terhadap Pemohon, karena Pemohon tidak diperlakukan berbeda dengan semua warga negara lainnya. Benar bahwa hak setiap orang untuk mencari dan mendapat keadilan dijamin oleh konstitusi. Hak tersebut tidaklah bersifat mutlak melainkan dapat dibatasi menurut ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis;"

Selanjutnya dalam putusan Mahkamah yang sama, lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

"Oleh karena itu, menurut Mahkamah pembatasan yang ditentukan dalam pasal Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara a quo tidak bersifat diskriminatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karena pembatasan tersebut berlaku secara objektif kepada semua warga negara dalam penegakan hukum di pengadilan. Pembatasan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penyelesaian suatu perkara, sehingga seseorang tidak dengan mudahnya melakukan upaya hukum peninjauan kembali secara berulang-ulang. Lagi pula pembatasan ini sejalan dengan proses peradilan yang menghendaki diterapkannya asas sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dengan pembatasan itu pula akan terhindarkan adanya proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarut-larutnya pula upaya memperoleh keadilan yang pada akhirnya justru dapat menimbulkan pengingkaran terhadap keadilan itu sendiri sebagaimana dilukiskan dalam adagium "*justice delayed justice denied*";



Sementara itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 26 Juli 2017 Mahkamah juga mempertimbangkan yang pada pokoknya bahwa apabila dibuka keleluasaan untuk mengajukan peninjauan kembali lebih dari satu kali untuk perkara selain pidana maka akan mengakibatkan penyelesaian perkara menjadi lama dan tidak akan pernah selesai yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Keadaan demikian bertentangan dengan asas *litis finiri oportet* bahwa setiap perkara harus ada akhirnya. Pertimbangan Mahkamah antara lain, sebagai berikut:

"..... Terlebih, apabila tidak dibatasi adanya peninjauan kembali dalam perkara selain pidana justru potensial digunakan oleh pihak-pihak untuk mengulur waktu penyelesaian perkara dengan mencari-cari novum baru yang tujuannya untuk menunda pelaksanaan eksekusi. Jika hal ini yang terjadi maka dapat dipastikan pemberian rasa keadilan bagi para pencari keadilan dalam perkara selain pidana akan menjadi ancaman yang serius, sebab keadaan demikian akan menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus ketidakjelasan yang justru bertentangan dengan UUD 1945."

"Berbeda halnya dengan peninjauan kembali dalam perkara pidana yang tujuannya adalah untuk mencari kebenaran materiil serta perlindungan HAM dari kesewang-wenangan negara terutama yang menyangkut hak hidup dan hak-hak fundamental lainnya, sehingga Mahkamah melalui putusan a quo menegaskan bahwa untuk perkara pidana harus ada perlakuan yang berbeda dengan peninjauan kembali bagi perkara lainnya."

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dan sekaligus untuk menjawab persoalan konstitusional dimaksud, serta sebagaimana telah dipertimbangkan pada Sub-paragraf [3.10.1] sampai dengan Sub-paragraf [3.10.4] di atas, menurut Mahkamah, tujuan pembentukan PTUN tidak hanya untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, tetapi juga sekaligus untuk melindungi hak-hak masyarakat, serta dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam kaitan tersebut, Badan atau Pejabat TUN sebagai organ pemerintah yang mengeluarkan Keputusan TUN berdasarkan wewenang yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya memiliki kewajiban untuk membuat keputusan dan/atau tindakan TUN dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dan AUPB. Ihwal ini sebagai antisipasi agar Badan atau Pejabat TUN tidak melakukan perbuatan yang terlarang atau penyimpangan seperti perbuatan melanggar hukum, penyalahgunaan kekuasaan, dan kesewenang-wenangan. Sementara itu, jika terjadi sengketa TUN, Badan atau



Pejabat TUN diposisikan sebagai tergugat namun memiliki derajat/kedudukan yang lebih tinggi dibanding penggugat dikarenakan kedudukannya sebagai organ pemerintah. Begitu pula dalam hal pembuktian yang menjadi beban penggugat, serta dalam hal pelaksanaan putusan yang secara normatif putusan PTUN dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan keputusan atau tindakan TUN dengan diawasi oleh Ketua PTUN. Pada umumnya Putusan PTUN dilaksanakan secara sukarela oleh Badan atau Pejabat TUN sesuai amar putusan PTUN, mengingat Badan atau Pejabat TUN adalah organ negara yang seharusnya patuh hukum, termasuk mematuhi dan melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sehingga, proses hukum terhadap keputusan atau tindakan Badan atau Pejabat TUN yang menjadi objek sengketa antara warga masyarakat dengan Badan atau Pejabat TUN dan badan atau pejabat TUN yang kalah, dalam batas penalaran yang wajar seharusnya menjadi berakhir atau selesai setelah diputus pada tingkat kasasi. Berikutnya, Badan atau Pejabat TUN dimaksud memiliki kewajiban hukum (*wettelijke verplichtingen*) untuk segera menindaklanjuti atau mengeksekusi langsung putusan PTUN yang telah *inkracht*. Berbanding terbalik dengan tergugat, posisi penggugat sebagai orang atau badan hukum yang merasa dirugikan oleh keputusan dan/atau tindakan TUN harus memiliki kedudukan hukum yang jelas terlebih dahulu untuk dapat memperjuangkan hak-haknya melalui peradilan yang belum tentu dapat dijelaskan dengan baik. Terlebih, Badan atau Pejabat TUN telah menempuh semua upaya hukum yang tersedia sampai pada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Apabila Badan atau Pejabat TUN yang kalah masih diberikan kesempatan, *quod non* untuk mengajukan PK sebagaimana diatur dalam norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986, maka hal itu menunjukkan bahwa Badan atau Pejabat TUN yang kalah tersebut telah menggeser keluar dari “khittah” eksistensi PTUN sebagai instrumen perlindungan hukum bagi warga masyarakat. Sehingga, kondisi demikian, bersifat kontraproduktif dan sesungguhnya tidak lagi sejalan dengan tujuan awal pembentukan PTUN, yakni memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap perbuatan pejabat pemerintah yang merugikan warga masyarakat baik karena pejabat tersebut melanggar hukum, menyalahgunakan kewenangan, maupun karena bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Badan atau Pejabat TUN.



Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, sebagai bentuk penguatan, penghormatan dan mendorong kepatuhan pada putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan sekaligus sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap warga masyarakat (*rechtsbescherming voor de samenleving*), maka permohonan PK dalam PTUN seharusnya diartikan hanya dapat dilakukan dan diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata, dan tidak dapat diberikan/dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN yang keputusan dan/atau tindakannya menjadi objek sengketa dalam PTUN dan telah dinyatakan kalah oleh PTUN. Ihwal tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan karena selain PK yang diajukan oleh Badan atau Pejabat TUN yang cenderung bersifat menunda-nunda pelaksanaan putusan PTUN dan berujung pada tertundanya keadilan, juga bersifat kontraproduktif bagi iktihar penegakan hukum di bidang TUN. Oleh karena itu, kewajiban Badan atau Pejabat TUN yang telah dinyatakan kalah untuk segera melaksanakan putusan kasasi dan tidak dapat mengajukan PK, menurut Mahkamah dinilai lebih memenuhi rasa keadilan masyarakat mengingat PTUN adalah tempat/wadah untuk mempertahankan hak rakyat di bidang hukum publik dan tempat untuk menguji secara yuridis keputusan dan/atau tindakan Badan atau Pejabat TUN terhadap peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apabila Badan atau Pejabat TUN sebagai tergugat diberikan wewenang untuk mengajukan PK, padahal tergugat telah diberikan kesempatan menempuh upaya hukum berupa banding dan kasasi demi kepentingan hukum namun telah dinyatakan ditolak oleh Majelis Hakim Kasasi di Mahkamah Agung, maka hal tersebut sama halnya membiarkan Badan atau Pejabat TUN tidak melaksanakan atau mengabaikan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sehingga, memberikan kembali hak/wewenang kepada Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK justru bersifat kontraproduktif serta menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang *intolerable* bagi penggugat, *in casu* seseorang atau badan hukum perdata karena tertunda-tundanya waktu penyelesaian perkara, yang berdampak pada tertundanya eksekusi atau pelaksanaan putusan yang berpotensi pada pengingkaran keadilan itu sendiri sebagaimana adagium "*justice delayed justice denied*". Dengan kata lain, tidak dibatasinya kewenangan Badan atau Pejabat TUN yang kalah untuk mengajukan PK, menurut Mahkamah telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Namun demikian, apabila mengikuti petitum sebagaimana yang



dikehendaki Pemohon membuat norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 menjadi tidak kompatibel sebagai satu kesatuan norma yang utuh dalam Pasal *a quo*. Sehingga, seharusnya Pasal *a quo* penting dimaknai dengan menambahkan pengecualian terhadap Badan atau Pejabat TUN. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, norma Pasal *a quo* seharusnya dimaknai menjadi "Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara". Dengan demikian, karena pemaknaan Mahkamah tidak sebagaimana yang dimohonkan oleh Pemohon seperti yang termaktub dalam petitum permohonan, maka permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas telah ternyata Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 bertentangan dengan perlindungan hak atas kepastian hukum yang adil yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan Pemohon. Namun demikian, oleh karena amar yang diputuskan oleh Mahkamah tidak sama dengan Petitum yang dimohonkan oleh Pemohon, sehingga dalil Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

[3.13] Menimbang bahwa terhadap hal-hal selain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.



Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) yang berbunyi, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”, sehingga norma Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) selengkapny menjadi berbunyi, “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara Republik Indonesia;
4. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.



6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 2 (dua) orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh, sebagai berikut:

1. Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Suhartoyo

[6.1] Menimbang bahwa berkenaan dengan Putusan Nomor 24/PUU-XXII/2024 *a quo*, Saya Hakim Konstitusi Suhartoyo berkenaan dengan kewenangan Mahkamah, dan kedudukan hukum Pemohon berpendapat yang sama dengan hakim mayoritas, bahwa Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*. Namun saya memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) berkaitan dengan pokok permohonan dengan pertimbangan hukum, sebagai berikut:

1. Bahwa sengketa tata usaha negara merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku [vide Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara].
2. Bahwa lebih lanjut sengketa dalam bidang tata usaha negara perkaranya bersifat *interparties* atau *adversarial*, artinya terdapat dua pihak atau lebih yang mempunyai sengketa kepentingan di dalamnya, *in casu* antara orang atau badan perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, para pihak yang bersengketa di pengadilan tata usaha negara mempunyai kedudukan yang sama dan seimbang, sebagaimana asas yang lazim diterapkan oleh



peradilan dalam perkara perdata dan tata usaha negara antara lain yaitu asas persamaan hak (*equality before the law*) dimana para pihak mempunyai hak yang sama di depan hukum dalam proses peradilan tanpa diskriminasi dan asas *audi et alteram partem* dimana hakim mendengar kedua belah pihak secara seimbang.

3. Bahwa pejabat tata usaha negara di dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara adalah dalam rangka mewakili kepentingan pemerintah yang di belakangnya juga merepresentasikan kepentingan umum, dalam perspektif guna mewujudkan/mencapai kesejahteraan seluruh rakyat. Oleh karena itu, ketika keputusan yang dikeluarkan kemudian diajukan gugatan oleh orang atau badan perdata, maka yang terjadi sesungguhnya adalah adanya sengketa kepentingan antara orang atau badan perdata dengan badan tata usaha negara yang merepresentasikan sengketa para pihak yang bersifat *interparties*. Dengan demikian kepentingan pemerintah yang diwakili oleh badan tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara sebagai tergugat tersebut, pada saat menjalankan fungsi sebagai pihak dalam persidangan pengadilan tata usaha negara, sejatinya sedang menjalankan fungsi privat yang mewakili kepentingan organisasi negara.
4. Bahwa dengan demikian posisi orang atau badan perdata di satu pihak sebagai penggugat dan badan tata usaha negara di pihak yang lain sebagai tergugat adalah memiliki kedudukan yang sederajat, termasuk dalam hal ini hak-hak yang saling melekat pada subjek hukum yang berperkara tersebut. Oleh karena itu menjadi tidak mencerminkan adanya kepastian dan keadilan hukum, jika diantara para pihak yang terlibat sengketa dalam persidangan tata usaha negara tidak diperlakukan yang sama di dalam mendapatkan *access to justice*, termasuk dalam hal ini dibatasinya hak untuk mengajukan upaya hukum terhadap salah satu pihak yang berperkara.
5. Bahwa berkaitan dengan adanya pertimbangan bahwa bobot posisi badan tata usaha negara yang dipandang lebih kuat dibanding orang atau badan perdata, sehingga hal tersebut dikhawatirkan akan berpotensi menjadi pemenang, oleh karena itu badan tata usaha negara yang bersangkutan harus ditutup haknya untuk tidak diperbolehkannya mengajukan upaya hukum peninjauan kembali, hal tersebut adalah bentuk penyumbatan dari akses untuk mendapatkan keadilan



bagi badan tata usaha negara, yang dibelakangnya sebenarnya juga mewakili kepentingan umum.

6. Bahwa lebih lanjut, berkaitan dengan kekhawatiran adanya posisi badan tata usaha negara yang lebih kuat dan tidak seimbang dengan posisi orang atau badan perdata tersebut, sebenarnya menjadi satu kesatuan yang dapat dipertimbangkan oleh para hakim yang mengadili perkara tata usaha negara tersebut untuk mempertimbangkan guna memberi keadilan dalam menjatuhkan putusan atas perkara yang bersangkutan, bukan harus menutup hak para pihak, dalam hal ini hak badan tata usaha negara untuk mengajukan peninjauan kembali.
7. Bahwa berkenaan dengan ketentuan Pasal 132 UU TUN sebenarnya telah sejalan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, yang pada pokoknya menegaskan “Terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang”.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, saya berpendapat, seharusnya Mahkamah menolak permohonan Pemohon *a quo*.

2. Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh

Terhadap putusan Mahkamah ini, Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. FoEkh memiliki pendapat hukum yang berbeda (*dissenting opinion*) dengan mayoritas hakim konstitusi sebagai berikut:

Bahwa pada pokoknya Pemohon mengajukan permohonan pengujian norma Pasal 132 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) yang berbunyi, “***Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.***”

Bahwa menurut Pemohon, tidak dibatasinya kewenangan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) untuk mengajukan peninjauan kembali



atas suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi Pemohon, sehingga dianggap telah bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip kepastian hukum yang berkeadilan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Selanjutnya, **Pemohon dalam petitum memohon agar** Pasal 132 ayat (1) dinyatakan inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai, **“Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya seseorang atau badan hukum perdata yang dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung”**.

Bahwa terhadap dalil Pemohon *a quo*, saya memiliki pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) dari mayoritas hakim konstitusi dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Bahwa secara umum peninjauan kembali (PK) dikenal sebagai upaya hukum luar biasa yang diajukan terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam sejarahnya, lembaga peninjauan kembali bermula dari pengaturan yang terdapat dalam Pasal 385 *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) yang memperkenalkan sistem proses beracara yang dikenal dengan sebutan *request civiel* atau *rekes civiel* yang kemudian diartikan sebagai “peninjauan kembali”. Pasal 385 Rv pada pokoknya menyatakan bahwa putusan atas bantahan yang dijatuhkan pada tingkat terakhir dan putusan verstek yang tidak dapat diajukan perlawanan lagi, dapat ditarik kembali atas permintaan seseorang yang pernah menjadi salah satu pihak atau seseorang yang terpenggil dengan alasan-alasan sebagai berikut: 1) putusan didasarkan pada penipuan atau tipu muslihat pihak lawan; 2) jika diputus mengenai hal yang tidak dituntut; 3) jika diputuskan melebihi yang dari yang dituntut; 4) jika ada kelalaian memberi putusan tentang sebagian dari tuntutan; 5) terdapat dua putusan yang saling bertentangan; 6) putusan yang dijatuhkan berdasarkan surat yang diakui, namun kemudian diketahui palsu; 7) ditemukan novum berupa surat-surat yang bersifat menentukan.
2. Bahwa menurut M. Yahya Harahap (2008), *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) maupun *Rechtreglement voor de Buitengewesten* (RBg) tidak mengatur dan tidak mengenal proses acara *request civiel*. Meski demikian, praktik peradilan di Indonesia sudah sejak lama mempergunakan lembaga tersebut sebagai hukum acara yang dianggap memenuhi kepentingan beracara yang



bermanfaat (*proces doelmatigheid*) sesuai dengan pendekatan penafsiran *a contrario* dengan ketentuan Pasal 393 HIR. Melalui pendekatan demikian, maka memberi kemungkinan bagi pengadilan mempergunakan sistem hukum acara lain di luar HIR jika ternyata sangat dibutuhkan untuk mencapai penjelasan peradilan yang baik, asal jangan terikat secara formil menggunakan pasal-pasal Rv tersebut. Sikap dan penerapan demikian telah dilakukan oleh Pengadilan Negeri Surabaya dalam Putusan Nomor 21/1953 yang antara lain menyatakan bahwa proses *request civiel* benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan pertumbuhan hukum acara. Dalam perjalanan selanjutnya, diterbitkan beberapa Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) yang terkait dengan peninjauan kembali.

3. Bahwa seiring dengan perkembangan sistem hukum di Indonesia, sengketa tata usaha negara juga mengalami perkembangan pengaturan. Sebelumnya, sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku [vide Pasal 1 angka 4 UU PTUN]. Kemudian dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) telah memberikan pemaknaan yang lebih luas terhadap obyek sengketa tata usaha negara dibandingkan pengaturan sebelumnya dalam UU PTUN. Berdasarkan Pasal 4 UU AP, ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan meliputi semua aktivitas:
 - a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
 - b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
 - c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
 - d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan UUD 1945 dan/atau Undang-Undang.



Selanjutnya, makna keputusan tata usaha negara (KTUN) juga telah diperluas melalui UU AP. Berdasarkan Pasal 87 UU AP, keputusan tata usaha negara dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai:

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

Ketentuan Pasal 4 dan Pasal 87 UU AP menunjukkan bahwa yang menjadi *objectum litis* di PTUN memiliki makna keputusan yang lebih luas dan beragam yang melingkupi penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual, oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, dan penyelenggara negara lainnya.

4. Bahwa setelah memahami perluasan obyek sengketa TUN, dalam konteks peninjauan kembali terkait perkara/sengketa TUN, Pasal 132 UU PTUN menyatakan bahwa *“(1) Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung. (2) Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.”*

Selanjutnya, menurut Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU MA), dijelaskan bahwa dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama atau oleh Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75 UU MA. Terkait dengan alasan diajukannya peninjauan kembali, Pasal 67 menyatakan



bahwa, *“Permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:*

- a. apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;*
 - b. apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;*
 - c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;*
 - d. apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;*
 - e. apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;*
 - f. apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.”*
5. Bahwa meski terdapat 6 (enam) alasan untuk bisa mengajukan peninjauan kembali, akan tetapi khusus untuk perkara TUN terdapat 4 (empat) perkara yang tidak bisa diajukan peninjauan kembali. Larangan tersebut diatur di dalam 3 (tiga) peraturan Mahkamah Agung sebagai berikut:
- 1) Terhadap putusan kasasi terkait sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Hal demikian diatur dalam Pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan: *“Putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.”*
 - 2) Terhadap putusan terkait dengan sengketa tata usaha negara pemilihan dan sengketa pelanggaran administrasi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Menurut Pasal 13 ayat (16) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan menyatakan bahwa, *“Terhadap putusan*



sebagaimana dimaksud pada ayat (14) tidak dapat diajukan peninjauan kembali". Selain itu, juga Pasal 24 menyatakan, "Putusan sengketa pelanggaran administrasi pemilihan bersifat final dan mengikat serta tidak dapat diajukan peninjauan kembali".

- 3) Terhadap putusan terkait sengketa proses pemilihan umum. Pasal 13 ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara menyebutkan: "Putusan pengadilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi atau peninjauan kembali".

Dengan demikian, terdapat 4 (empat) jenis perkara yang tidak dapat diajukan peninjauan kembali di lingkungan peradilan TUN adalah terkait dengan: 1) Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; 2) Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan; 3) Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan; dan 4) Sengketa Proses Pemilihan Umum.

6. Bahwa terkait dengan peninjauan kembali dalam perkara pidana dan perdata, Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali mengeluarkan putusan. Dalam perkara pidana, Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VI/2008, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 15 Agustus 2008, menyatakan bahwa yang boleh mengajukan peninjauan kembali hanyalah terpidana atau ahli warisnya saja. Sedangkan Jaksa/Penuntut Umum dengan segala kewenangannya dalam proses peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, dipandang telah memperoleh kesempatan yang cukup, sehingga tidak diperlukan lagi untuk mengajukan peninjauan kembali. Pendapat Mahkamah tersebut bisa ditemukan pada pertimbangan hukum **Paragraf [3.22]** sebagai berikut:

[3.22] Menimbang bahwa terhadap pendapat sebagaimana dikemukakan oleh Pemerintah, DPR dan yang menjadi pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 109 PK/Pid/2007 tentang perlunya hak yang sama diberikan untuk mengajukan PK terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, bukan hanya kepada terpidana atau ahli warisnya, melainkan juga kepada Jaksa/Penuntut Umum untuk terpenuhinya "kepastian hukum yang adil", maka Mahkamah berpendapat bahwa aturan yang limitatif dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP harus dilihat dari paradigma perlindungan HAM berhadapan dengan kekuasaan negara. Pasal 263 ayat (1) KUHAP berbunyi, "*Terhadap putusan*



pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung".

Pasal yang limitatif dalam pemberian hak mengajukan PK tersebut merupakan upaya hukum luar biasa, di mana pencari keadilan masih dimungkinkan untuk mendapat keadilan, walaupun upaya hukum biasa telah ditempuh. Meskipun demikian, ketentuan Pasal 263 ayat (1) KUHAP memberikan batasan terhadap putusan apa saja yang mungkin untuk diajukan PK. Terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan PK, kecuali terhadap putusan bebas (*vrijspraak*) atau lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslaag van rechtsvervolging*). Pertanyaan timbul apakah Jaksa/Penuntut Umum dapat mengajukan PK jika dilihat dari rumusan Pasal 263 ayat (1). Memang Jaksa/Penuntut Umum tidak dapat mengajukan permohonan PK, karena falsafah yang mendasari PK adalah sebagai instrumen bagi perlindungan hak asasi terdakwa, untuk memperoleh kepastian hukum yang adil dalam proses peradilan yang dihadapinya. Memang ada kemungkinan kesalahan dalam putusan pembebasan terdakwa atau ditemukannya bukti-bukti baru yang menunjukkan kesalahan terdakwa, seandainya bukti tersebut diperoleh sebelumnya. Namun, proses yang panjang yang telah dilalui mulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan, dan putusan di peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, dipandang telah memberikan kesempatan yang cukup bagi Jaksa/Penuntut Umum menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk membuktikan kesalahan terdakwa. Oleh karena itu, dipandang adil jikalau pemeriksaan PK tersebut dibatasi hanya bagi terpidana atau ahli warisnya karena Jaksa/Penuntut Umum dengan segala kewenangannya dalam proses peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi, dipandang telah memperoleh kesempatan yang cukup. Jikalau benar bahwa ketentuan Pasal 263 ayat (1) KUHAP yang limitatif tersebut dipandang tidak sesuai lagi dengan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat karena terjadinya pergeseran paradigma yang dianut, maka ketentuan hukum dalam Pasal 263 ayat (1) tersebutlah yang harus diubah dan disesuaikan terlebih dahulu dengan kesadaran hukum baru yang berkembang dan hidup dalam masyarakat melalui proses legislasi.

Bahwa pendirian Mahkamah terkait larangan pengajuan peninjauan kembali dalam perkara pidana oleh Jaksa/Penuntut Umum dikuatkan kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 12 Mei 2016, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XXI/2023, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 14 April 2023.

Bahwa meskipun dalam perkara pidana, Mahkamah tidak memberikan kesempatan peninjauan kembali kepada Jaksa/Penuntut Umum, akan tetapi dalam perkara selain pidana, Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan



Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 26 Juli 2017, yang pada pokoknya menyatakan bahwa peninjauan kembali dalam perkara pidana bertujuan untuk mencari kebenaran materiil serta perlindungan hak asasi manusia (HAM) dari kesewenang-wenangan negara terutama yang menyangkut hak hidup dan hak-hak fundamental lainnya, sedangkan untuk peninjauan kembali bagi perkara lainnya harus ada perlakuan yang berbeda. Pendapat Mahkamah tersebut bisa ditemukan dalam pertimbangan hukum **Paragraf [3.12]**, hlm. 58, yang berbunyi sebagai berikut:

“... Dengan merujuk pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat apabila dibuka keleluasaan untuk mengajukan peninjauan kembali lebih dari satu kali untuk perkara selain pidana maka akan mengakibatkan penyelesaian perkara menjadi panjang dan tidak akan pernah selesai yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Keadaan demikian bertentangan dengan asas *litis finiri oportet* (bahwa setiap perkara harus ada akhirnya) serta justru menimbulkan kerugian bagi para pencari keadilan (*justice seeker*). Terlebih lagi apabila tidak dibatasi adanya peninjauan kembali dalam perkara selain pidana justru potensial digunakan oleh pihak-pihak yang berperkara untuk mengulur-ngulur waktu penyelesaian perkara dengan mencari-cari *novum* baru yang tujuannya untuk menunda pelaksanaan eksekusi. Jika hal ini yang terjadi maka dapat dipastikan pemberian rasa keadilan bagi para pencari keadilan dalam perkara selain pidana akan menjadi ancaman yang serius, sebab keadaan demikian akan menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus ketidakadilan yang justru bertentangan dengan UUD 1945.

Berbeda halnya dengan peninjauan kembali dalam perkara pidana yang tujuannya adalah untuk mencari kebenaran materiil serta perlindungan HAM dari kesewenang-wenangan negara terutama yang menyangkut hak hidup dan hak-hak fundamental lainnya, sehingga Mahkamah melalui Putusan *a quo* menegaskan bahwa untuk perkara pidana harus ada perlakuan yang berbeda dengan peninjauan kembali bagi perkara lainnya. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah berpendapat, pembatasan peninjauan kembali hanya satu kali dalam perkara selain pidana, termasuk perkara perdata, sebagaimana yang diatur Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman adalah konstitusional.”

Bahwa dengan mencermati pertimbangan Mahkamah di atas, maka bisa disimpulkan bahwa Mahkamah dalam putusan-putusan sebelumnya, dalam kaitan dengan peninjauan kembali, telah menempatkan perkara pidana berbeda dari perkara-perkara lainnya. Frasa “*perkara selain pidana*” dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016 juga tentunya harus dimaknai termasuk dalam perkara TUN. Oleh karena itu, meskipun dalam



perkara pidana pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VI/2008 dan beberapa putusan setelahnya tidak memberikan kesempatan kepada negara, dalam hal ini Jaksa/Penuntut Umum, untuk mengajukan peninjauan kembali, akan tetapi hal tersebut tidak berlaku bagi perkara selain pidana. Sebab dalam perkara pidana, kebenaran yang dicari adalah kebenaran materiil. Sedangkan dalam perkara perdata, kebenaran yang hendak diwujudkan adalah lebih kepada kebenaran formil (*formeel waarheid*). Hal ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-XV/2017, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka pada tanggal 20 September 2017. Dalam pertimbangan hukum **Sub-paragraf [3.10.1]**, hlm. 16, Mahkamah menyatakan:

“... Dalam setiap perkara yang diajukan ke pengadilan baik perdata maupun pidana harus dilengkapi dengan bukti, namun karena pembuktian antara perkara perdata dengan perkara pidana memiliki perbedaan yang mendasar, yaitu bahwa sistem pembuktian yang dianut hukum acara perdata tidak bersifat stelsel negatif menurut Undang-Undang (*negatief wettelijk stelsel*), sebagaimana halnya dalam proses peradilan pidana yang menuntut pencarian kebenaran materiil. Kebenaran yang dicari dan diwujudkan dalam proses peradilan pidana, selain berdasarkan alat bukti yang sah dan mencapai batas minimal pembuktian, kebenaran itu harus diyakini hakim. Prinsip inilah yang disebut *beyond reasonable doubt*. Kebenaran yang diwujudkan benar-benar berdasarkan bukti-bukti yang tidak meragukan, sehingga kebenaran itu dianggap bernilai sebagai kebenaran hakiki. Sedangkan dalam proses peradilan perdata, kebenaran yang hendak diwujudkan adalah lebih kepada kebenaran formil (*formeel waarheid*). Hal itu semata-mata agar tercipta kepastian hukum.”

Oleh karena itu, dalam perkara *a quo*, perkara TUN juga harus dianggap sebagai perkara “selain pidana”, sehingga badan/pejabat negara yang mengeluarkan KTUN tetap dapat diberikan kewenangan mengajukan peninjauan kembali.

7. Bahwa apabila hak untuk mengajukan upaya hukum peninjauan kembali tidak diberikan kepada badan/pejabat TUN, maka dalam kasus tertentu, khususnya dalam perkara perpajakan, akan sangat merugikan negara. Hal ini dikarenakan, dalam perkara pajak, putusan Pengadilan Pajak tidak bisa diajukan upaya hukum banding maupun kasasi. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak (UU Pengadilan Pajak) yang menyatakan, “*Putusan Pengadilan Pajak merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap.*” Sementara itu, upaya hukum yang dapat diajukan oleh pihak-pihak yang bersengketa hanyalah



melalui mekanisme peninjauan kembali. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 77 ayat (3) UU Pengadilan Pajak yang berbunyi, "*Pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan peninjauan kembali atas putusan Pengadilan Pajak kepada Mahkamah Agung.*" Dengan demikian, dalam perkara perpajakan, tidak ada upaya hukum banding maupun kasasi, sehingga satu-satunya upaya hukum yang tersisa adalah peninjauan kembali.

8. Bahwa dari berbagai argumentasi hukum di atas, bisa disimpulkan bahwa pemberian hak untuk mengajukan peninjauan kembali terhadap perkara TUN yang memenuhi ketentuan 6 (enam) alasan diajukannya peninjauan kembali sebagaimana diatur di dalam Pasal 67 UU MA, sangat diperlukan bukan hanya terhadap pihak pemohon/penggugat, dalam hal ini warga negara atau badan hukum privat, tetapi juga diperlukan oleh badan/pejabat yang mengeluarkan KTUN. Sebab apabila secara nyata terdapat ada salah satu unsur dari 6 (enam) alasan diajukannya peninjauan kembali, dan badan/pejabat yang mengeluarkan KTUN tidak diberikan hak untuk mengajukan peninjauan kembali, maka pasti akan ada yang dirugikan. Terlebih lagi, karakteristik putusan pengadilan TUN adalah bersifat *erga omnes*, sehingga bisa saja yang dirugikan adalah warga negara atau badan hukum privat lainnya. Sebagai contoh, KTUN yang terkait dengan sertifikat kepemilikan tanah. Apabila badan/pejabat TUN yang mengeluarkan sertifikat tersebut tidak diberikan hak untuk mengajukan peninjauan kembali dan ternyata terdapat salah satu dari 6 (enam) alasan pengajuan peninjauan kembali [vide Pasal 67 UU MA], maka warga negara atau badan hukum privat yang seharusnya memiliki atas tanah tersebut akan dirugikan. Sementara dalam perkara lain, misalnya dalam kasus perpajakan, negara dapat dirugikan bila badan/pejabat yang mengeluarkan KTUN tidak diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum peninjauan kembali. Sebab, sangat dimungkinkan akan terjadi kesalahan dalam penghitungan besaran pajak. Pada satu sisi, Wajib Pajak diberikan hak untuk mengajukan peninjauan kembali, namun di sisi lain, badan/pejabat yang mengeluarkan KTUN tidak diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum peninjauan kembali. Keadaan demikian, tentu menimbulkan kerugian keuangan/pendapatan negara.
9. Bahwa selain itu, berkenaan dengan norma *a quo*, Mahkamah sama sekali belum pernah menerima dan memutus permohonan pengujian Pasal 132 ayat



(1) UU PTUN. Sementara itu, dalam perkara pengujian undang-undang, UU MK tidak mengatur secara limitatif perihal jangka waktu untuk memutus permohonan pengujian undang-undang. Oleh karena itu, Mahkamah seharusnya mendengar terlebih dahulu keterangan pembentuk undang-undang, termasuk Mahkamah Agung dan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), sebelum memutus permohonan *a quo*. Dalam konteks ini, terdapat beberapa hal yang seharusnya perlu dilakukan pendalaman lebih lanjut oleh Mahkamah. Misalnya, perihal alasan mendasar diberikan-tidaknya hak kepada badan/pejabat TUN untuk mengajukan peninjauan kembali, statistik perkara peninjauan kembali dalam perkara TUN, pihak mana yang lebih banyak menggunakan hak untuk mengajukan peninjauan kembali, dan efektivitas penggunaan mekanisme upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali. Atas sikap enggan untuk menggelar sidang pleno terbuka untuk umum, Mahkamah telah menutup kesempatan untuk mendapatkan informasi dan keterangan sebanyak-banyaknya dalam memutus permohonan *a quo*. Terlebih lagi, membatasi hak badan/pejabat TUN untuk mengajukan peninjauan kembali telah mengubah sistem peradilan TUN secara fundamental.

10. Bahwa dengan berbagai pertimbangan di atas, menurut saya, seharusnya permohonan *a quo* dinyatakan ditolak.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arief Hidayat, Daniel Yusmic P. Foekh, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **tujuh**, bulan **Maret**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh**, bulan **Maret**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, selesai diucapkan **pukul 14.03 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Anwar Usman, Arief Hidayat, Daniel Yusmic P.



Foekh, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Arsul Sani

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Rizki Amalia



Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan penerbitan putusan ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Diterbitkan di Jakarta
pada tanggal 21 Maret 2024

DIREKTUR JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

Asep N. Mulyana

