



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 24/PUU-XXII/2024**

**Tentang**

**Pihak Yang dapat Mengajukan Peninjauan Kembali  
dalam Sengketa Tata Usaha Negara**

- Pemohon** : **Rahmawati Salam**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 terhadap Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
- Amar Putusan** :
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) selengkapnya 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
- Tanggal Putusan** : Rabu, 20 Maret 2024
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia. Pemohon merupakan penggugat dalam perkara sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta

melawan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian materiil norma Pasal 132 ayat (1) UU 5/1986 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa terkait kedudukan hukum Pemohon, 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.

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;

Bahwa 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. 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*).

Bahwa 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. 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.

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.

Bahwa 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 ikhtiar 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.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, 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.

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar putusan:

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) selengkapnya 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.

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

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

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**

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.

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