



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 149/PUU-XXI/2023**

Tentang

Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan Atas Keputusan Tata Usaha Negara Bagi Pihak Ketiga Yang Tidak Dituju Langsung

- Pemohon** : **Cecilia Soetanto**
Jenis Perkara : Pengujian 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 (UU Peratun) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara : Pasal 55 UU Peratun bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.
Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Selasa, 16 Januari 2024.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia, yang pernah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tetapi ditolak karena diterimanya eksepsinya Tergugat dan Tergugat II Intervensi mengenai tenggang waktu mengajukan gugatan sebagaimana tertuang dalam Putusan PTUN Nomor 150/G/2023/PTUN.JKT. Menurut Pemohon, keberlakuan ketentuan Pasal 55 UU Peratun telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dan tidak memenuhi keadilan.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, meskipun dalam permohonan Pemohon *a quo* tertulis "Pengujian Materiil Pasal 55 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara", namun Mahkamah dapat memahami bahwa yang sebenarnya untuk dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 55 UU Peratun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079, selanjutnya disebut UU Peratun), sehingga Mahkamah berwenang menguji permohonan *a quo*;

Bahwa terhadap kedudukan hukum Pemohon, Mahkamah, Pemohon telah dapat menguraikan adanya anggapan kerugian hak konstiusional yang secara spesifik hak konstiusionalnya tersebut menurut Pemohon telah dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 55 UU Peratun. Pemohon juga telah dapat menguraikan antara anggapan kerugian hak konstiusional yang memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma pasal yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian, Pemohon memiliki

kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

Terhadap dalil Pemohon mengenai tenggang waktu pengajuan gugatan atas KTUN sebagaimana termaktub dalam Pasal 55 UU Peratun, Mahkamah telah mempertimbangkan sebelumnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIII/2015 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka pada tanggal 16 November 2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU/XVI/2018 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka pada tanggal 22 November 2018. Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum putusan tersebut, jelas bahwa diterbitkannya suatu KTUN dapat saja menimbulkan akibat hukum tidak hanya bagi pihak yang dituju secara langsung, namun juga pihak yang tidak dituju *in casu* adalah keluarga. Jika dibaca secara sistematis, Pasal 53 ayat (1) UU Peratun sebenarnya telah memberikan rambu-rambu bahwa akibat hukum KTUN tidak hanya bagi pihak yang dituju secara langsung, yakni adanya frasa “seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan...”. Sehingga, orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan berpotensi untuk mengajukan gugatan KTUN tersebut ke PTUN.

Bahwa berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, secara substantif dan urgensi kepastian hukum yang adil terkait tenggang waktu pengajuan permohonan di PTUN, menurut Mahkamah, pertimbangan hukum dalam putusan-putusan Mahkamah tersebut di atas telah menjawab secara komprehensif isu konstusionalitas yang dipermasalahkan oleh Pemohon. Lebih jauh dalam pertimbangan hukum perkara-perkara tersebut telah pula menyatakan dengan jelas bahwa pembatasan tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari pengajuan gugatan dihitung sejak diterimanya atau diumumkankannya keputusan badan/pejabat tata usaha negara adalah berlaku hanya untuk “orang/individu atau badan hukum perdata” yang dituju langsung oleh KTUN. Sementara itu, perluasan batas waktu pengajuan gugatan terhadap kedudukan pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh KTUN akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, pertimbangan hukum Mahkamah dalam menilai konstusionalitas Pasal 55 UU Peratun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018 *mutatis mutandis* berlaku pula sebagai pertimbangan hukum terhadap permohonan *a quo*.

Bahwa berkenaan dalil mengenai Surat Edaran mahkamah Agung (SEMA) yang menurut Pemohon merupakan penjelasan dari Pasal 55 UU Peratun sebab mengatur mengenai penerapan atas pelaksanaan pasal *a quo* bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh KTUN. Dalam kaitan ini, berkenaan dengan hal tersebut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018, Mahkamah telah berpendirian bahwa Pasal 55 UU Peratun adalah konstusional maka segala macam bentuk perluasan batas waktu pengajuan gugatan, termasuk bagi pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh KTUN, merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Ihtwal ini, tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas SEMA Nomor 2 Tahun 1991 dan SEMA Nomor 3 Tahun 2015, hal demikian tidak dapat memengaruhi keberlakuan Pasal 55 UU Peratun sebagaimana telah dimaknai oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XVI/2018 sebagai peraturan yang lebih tinggi serta berkekuatan hukum mengikat terhadap seluruh warga negara Indonesia.

Bahwa selain itu, jika dicermati petitum permohonan Pemohon, yaitu petitum angka 2 dan angka 3 yang pada pokoknya meminta kepada Mahkamah agar menyatakan Mahkamah berwenang untuk menguji SEMA *a quo* dan memaknai Pasal 55 UU Peratun sebagaimana tercantum dalam SEMA *a quo* menurut Mahkamah, bukan menjadi kewenangan Mahkamah untuk menilainya. Lebih jauh, seandainya permohonan Pemohon *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah sebagaimana dalam petitum permohonan, *quod non*, maka justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab, selain sekedar mengakomodir kasus konkret yang dialami Pemohon merupakan implementasi norma yang sebenarnya tidak ada relevansinya dengan konstusionalitas norma Pasal 55 UU Peratun, juga akan menimbulkan persoalan lain dengan munculnya penafsiran baru terhadap penerapan norma pasal *a quo*. Dengan demikian, meskipun permohonan *a quo* Pemohon mengaitkan dengan SEMA, namun oleh karena esensi yang dimohonkan oleh Pemohon berkaitan dengan tenggang

waktu pengajuan gugatan atas KTUN berdasarkan ketentuan Pasal 55 UU Peratun dan dengan mempertimbangkan permohonan *ex aequo et bono* maka Mahkamah dapat memahami yang dimohonkan oleh Pemohon sesungguhnya berkaitan dengan konstusionalitas Pasal 55 UU Peratun dimaksud.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah ketentuan dalam Pasal 55 UU Peratun telah ternyata memberikan kepastian hukum yang adil serta kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, sehingga permohonan Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya. Dengan demikian Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Bahwa terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Saldi Isra, sebagai berikut:

[6.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan pengujian perihal norma Pasal 55 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya ditulis UU Peratun). Dalam hal ini, ketentuan Pasal 55 UU Peratun menyatakan, “Gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”.

[6.2] Menimbang bahwa berkenaan dengan norma Pasal 55 UU Peratun yang diuji konstusionalitasnya tersebut, dalam petitum angka 2 dan angka 3 permohonan *a quo*, Pemohonan memohon agar Mahkamah menyatakan:

2. berwenang untuk menguji Pasal 55 UU Peratun dan SEMA yang merupakan penjelasan pelengkap dari penerapan undang-undang tersebut bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU Peratun tersebut.

3. Pasal 55 UU Peratun tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally constitutional*), sepanjang dimaknai sembilan puluh hari yang tercantum dalam SEMA yang menjelaskan penerapan Pasal tersebut bagi pihak ketiga yang tidak dituju oleh Keputusan TUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU Peratun dihitung sejak menerima surat keterangan dari instansi terkait yang menyatakan memerlukan Putusan PTUN terlebih dahulu;

[6.3] Menimbang bahwa setelah mencermati dan mempelajari secara saksama petitum permohonan sebagaimana dikemukakan dalam Paragraf **[6.2]** di atas, saya berpendapat rumusan petitum yang demikian dapat diposisikan atau dikategorikan atau dinilai sebagai perumusan petitum yang tidak lazim. Penilaian demikian karena beberapa alasan.

Pertama, adanya frasa “Pasal 55 UU Peratun dan SEMA” dalam angka 2 petitum *a quo*, seolah-olah Mahkamah berwenang untuk menguji SEMA (“Surat Edaran Mahkamah Agung”). Terlebih lagi, angka 2 petitum dimaksud seperti hendak mendorong Mahkamah untuk membenarkan SEMA sebagai penjelasan suatu undang-undang. Apabila ditempatkan dalam permohonan *a quo*, petitum yang demikian seperti hendak membenarkan SEMA yang dimaksud Pemohon sebagai penjelasan Pasal 55 UU Peratun.

Kedua, konstruksi rumusan petitum angka 3 permohonan *a quo* dengan mencantumkan kata “SEMA” merupakan perumusan petitum yang tidak lazim. Jikalau Pemohon hendak memasukkan atau memaknai norma Pasal 55 UU Peratun atau sesuai dengan substansi dalam SEMA dimaksud, seharusnya Pemohon tidak perlu mencantumkan SEMA, tetapi cukup dengan mengangkat materi SEMA yang akan dimaknai konstusional secara bersyarat (*conditionally constitutional*) dalam memaknai Pasal 55 UU Peratun.

Ketiga, apabila kedua petitum (angka 2 dan angka 3) tersebut diletakkan dalam sistem perundang-undangan, meletakkan SEMA sebagai penjelasan suatu norma dapat menimbulkan persoalan hukum tersendiri. Padahal, dalam batas penalaran yang wajar, jamak dipahami, konstruksi penyusunan undang-undang, jikalau suatu pasal memerlukan penjelasan, maka penjelasan dimaksud harus dimuat dalam penjelasan undang-undang yang bersangkutan.

[6.4] Menimbang bahwa pertimbangan hukum pada Paragraf **[6.2]** dan Paragraf **[6.3]** di atas, dikaitkan dengan pengujian di Mahkamah, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya ditulis PMK 2/2021) telah memberikan penegasan perihal tidak jelas atau kaburnya permohonan dalam pengujian undang-undang. Dalam hal ini, Pasal 74 PMK 2/2021 menyatakan, “Mahkamah dapat menyatakan Permohonan tidak jelas atau kabur antara lain karena:

- a. adanya ketidaksesuaian antara dalil Permohonan dalam Posita dengan petitum;
- b. dalil tidak terdapat dalam posita tetapi ada dalam petitum atau sebaliknya;
- c. adanya permintaan Pemohon dalam petitum yang saling bertentangan antar satu dengan yang lainnya dan tidak memberikan pilihan alternatif.

[6.5] Menimbang bahwa dengan merujuk pada kriteria permohonan kabur pada Paragraf **[6.4]** di atas, dengan cara atau model perumusan petitum yang tidak lazim tersebut, seharusnya Mahkamah tidak perlu membahas pokok permohonan *a quo*. Berdasarkan pertimbangan tersebut, saya berbeda pendapat (*dissenting opinion*) dengan putusan *a quo*. Seharusnya, dalam batas penalaran yang wajar, permohonan Pemohon cukup dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).