

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, dimana segala aktivitas penyelenggaraan negara baik itu warga maupun aparatur pemerintahan harus berdasarkan kepada hukum. Ketentuan Indonesia sebagai negara hukum tertuang pada UUD NRI 1945, khususnya pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹

Sementara hukum sendiri adalah alat bantu sosial yang menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara dimana dengan upaya memberikan kekuatan legitimasi terhadap hukum itu sendiri. Apabila kita merujuk pada konsep hukum masa kini, bangunan dasar negara harus merespons realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka.²

Salah satu ciri dalam Konsep Negara Hukum baik dalam pengertian (*rule of law* ataupun *rechtsstaat*) adalah adanya Peradilan Administrasi Negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Julius Stahl yang kemudian dalam ruang lingkup ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan istilah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).³

Proses pelembagaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak hanya mencerminkan perkembangan ketatanegaraan, tetapi juga menegaskan penguatan fungsi pengawasan yudisial terhadap tindakan administratif pemerintah. Seiring meningkatnya kompleksitas hubungan antara pemerintah dan warga negara serta tuntutan atas pelayanan publik yang transparan dan akuntabel, peran peradilan administrasi menjadi semakin penting sebagai instrumen pengendalian legalitas tindakan pemerintahan.⁴ Keberadaan PTUN dipandang sebagai perwujudan prinsip keadilan administratif yang bertujuan melindungi hak-hak warga negara dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang.

Dengan lahirnya PTUN dalam sistem hukum Indonesia, aktualisasi negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 semakin memperoleh bentuk konkret, sekaligus menegaskan bahwa Indonesia bukan negara kekuasaan (*machtstaat*).⁵ PTUN sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman merupakan cabang peradilan yang berdiri sendiri di bawah Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang timbul akibat dikeluarkannya keputusan atau tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Keberadaan

¹Lihat Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

²Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 14.

³Murtiningsih, Adi Kusyandi, 2021, *Eksistensi PTUN sebagai Wujud Perlindungan Hukum kepada Warga Negara dari Sikap Tindak Administrasi Negara*, Jurnal Yustitia, Volume 7 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Wiralodra, Indramayu, hlm. 237.

⁴Philipus M. Hadjon, 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 25–27

⁵*Ibid.*, hlm. 24.

peradilan, termasuk PTUN, pada hakikatnya dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak dan menyelesaikan sengketa yang berpotensi mengganggu ketertiban serta keseimbangan masyarakat, sehingga mekanisme penyelesaian sengketa administratif dapat berjalan sesuai dengan prinsip negara hukum dan asas keadilan.⁶

Pada Kamis, 20 Maret 2024, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 24/PUU-XXII/2024 memutuskan bahwa Pasal 132 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Karena bertentangan dengan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi ini dilatarbelakangi oleh adanya gugatan Rahmawati Salam (penggugat) terhadap Menteri ATR/BPN RI (tergugat) yang dikabulkan seluruhnya oleh PTUN Jakarta dan telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Namun Menteri ATR/BPN RI tidak melaksanakan hasil putusan *a quo* karena berpendapat masih terdapat upaya hukum Peninjauan Kembali yang akan ditempuh sesuai yang diatur dalam Pasal 132 Ayat 1 Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini dilakukan karena penggugat menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Pasal 132 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara bahwasannya “Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung”.⁸ Dengan tidak dibatasinya kewenangan Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan upaya hukum peninjauan kembali, menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi pemohon.

Dalam Amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemaknaan 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”. Putusan ini membawa perubahan signifikan terhadap rezim hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya terkait dengan pembatasan kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengajukan Peninjauan Kembali.

⁶Paulus Effendi Iotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, hlm. 89-91.

⁷<https://www.ptun-surabaya.go.id/wp-content/uploads/2024/09/Artikel-Respons-Konstitusional-PTUN-Surabaya.pdf>, diakses pada Tanggal 3 Maret 2025 pukul 10.32 WITA.

⁸<https://www.taxprime.net/storage/2023/03/Mahkamah-Konstitusi-dalam-Putusan-Nomor-24-PUU-XXII-2024.pdf>, diakses pada Tanggal 3 Maret 2025 pukul 10.44 WITA.

Penelitian ini secara konsisten menggunakan terminologi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 51 Tahun 2009.⁹ Penggunaan istilah ini dipilih untuk memberikan batasan yang jelas agar tidak rancu dengan istilah 'Pejabat Publik' yang bermakna luas dalam ranah politik, maupun 'Pejabat Pemerintahan' dalam UU No. 30 Tahun 2014. Fokus utama penelitian ini adalah pejabat yang memiliki wewenang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menjadi objek sengketa, sesuai dengan nomenklatur yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024.

Sebelum putusan tersebut, posisi Badan atau Pejabat TUN dalam sengketa TUN, terutama dalam hal intervensi terhadap peninjauan kembali, tidak diatur secara jelas. Badan atau Pejabat TUN seringkali berhadapan dengan dilema hukum, dimana mereka harus mempertanggungjawabkan kebijakan administrasi yang diambilnya dalam kapasitas pribadi maupun jabatannya. Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024 membawa pembaruan dengan memberikan perhatian khusus terhadap perlindungan hukum bagi Badan atau Pejabat TUN yang terlibat dalam perkara TUN, termasuk dalam hal prosedur peninjauan kembali.

Untuk memahami lebih lanjut konsekuensi hukum dari putusan tersebut, perlu dikaji terlebih dahulu bagaimana ketentuan hukum yang mengatur kedudukan Badan atau Pejabat TUN dalam perkara Tata Usaha Negara, khususnya ketika berperan sebagai tergugat Intervensi.

Peran Badan atau Pejabat TUN dalam sengketa Tata Usaha Negara memiliki kedudukan yang strategis sekaligus Kompleks. Sebagai pelaksana fungsi administratif, Badan atau Pejabat TUN bertindak atas nama negara dan menjalankan kewenangan yang diberikan oleh peraturan Perundang-undangan. Namun dalam praktiknya, tindakan atau keputusan yang diambil oleh Badan atau Pejabat TUN kerap kali menimbulkan akibat hukum yang berpotensi menimbulkan sengketa dengan masyarakat. Ketika keputusan tersebut digugat di PTUN, Badan atau Pejabat TUN tidak hanya berperan sebagai tergugat utama, tetapi dalam kondisi tertentu juga dapat menjadi tergugat intervensi apabila tindakan administratifnya bersinggungan dengan kepentingan pihak lain dalam perkara yang sedang berjalan.¹⁰

Dalam konteks hukum acara PTUN, pihak intervensi diatur dalam pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986, yang memberikan ruang bagi pihak ketiga yang memiliki kepentingan langsung untuk turut serta dalam suatu perkara. Badan atau Pejabat TUN sebagai tergugat intervensi berada dalam posisi yang sulit karena di satu sisi wajib mempertanggungjawabkan kebijakan administratif yang diambil, namun disisi lain tetap terikat oleh prinsip tanggung jawab

⁹ Lihat Dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁰ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 83.

(*ambtelijkeverantwoordelijkheid*), sehingga tindakan hukumnya harus dipandang sebagai tindakan lembaga, bukan pribadi.¹¹

Urgensi memposisikan Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat Intervensi dan bukan sekadar saksi terletak pada pemenuhan hak-hak prosedural yang melekat sebagai pihak dalam berperkara (*partij*). Berbeda dengan saksi yang hanya berfungsi memberikan keterangan fakta tanpa memiliki hak melakukan pembelaan hukum, Tergugat Intervensi memiliki kepentingan hukum langsung (*direct legal interest*) yang harus dilindungi. Meskipun terdapat kekosongan hukum dalam Pasal 83 UU PTUN yang tidak merinci batasan bagi sesama instansi pemerintah untuk mengintervensi sengketa, keberadaan mereka sebagai pihak sangat krusial guna menjamin hak pembelaan terhadap kewenangan yang bersinggungan dengan objek sengketa.

Permasalahan muncul ketika Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024 menetapkan bahwa Pasal 132 ayat (1) UU PTUN yang memberikan hak bagi Badan atau Pejabat TUN untuk mengajukan PK dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Melalui putusan tersebut, MK menegaskan bahwa Badan atau Pejabat TUN tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengajukan PK terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.¹² Ketentuan ini menciptakan perubahan signifikan dalam posisi hukum Badan atau Pejabat TUN, terutama ketika mereka berkedudukan sebagai tergugat intervensi, karena kehilangan salah satu instrumen pembelaan hukum yang sebelumnya dijamin oleh undang-undang.

Kondisi tersebut menimbulkan ketegangan antara prinsip kepastian hukum dan hak atas keadilan prosedural (*procedural justice*). Di satu sisi, pembatasan hak Badan atau Pejabat TUN mengajukan PK dimaksudkan untuk mempercepat kepastian hukum bagi masyarakat. Namun di sisi lain, kebijakan ini berpotensi bertentangan dengan prinsip *equality before the law*.¹³ Oleh karena itu, diperlukan mekanisme perlindungan hukum yang tidak hanya menjamin akuntabilitas Badan atau Pejabat TUN, tetapi juga memberikan ruang pembelaan hukum yang proporsional, tanpa dimaknai sebagai imunitas.¹⁴

Dengan demikian fokus perlindungan hukum terhadap Badan atau Pejabat TUN dalam konteks ini harus berada dalam ranah hukum administrasi negara, bukan dilihat sebagai isu pidana atau politik, hal ini selaras dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dalam Pasal 21 ayat (2) huruf g dan ayat (9) menegaskan bahwasannya setiap ASN berhak

¹¹Lihat dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹²Jimly Asshiddiqie, 2020, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 112.

¹³Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 67.

¹⁴Dwi Kusuma, 2021, *Peran Pejabat Publik dalam Upaya Peninjauan Kembali di PTUN*, Jurnal Administrasi Publik, Volume 7 Nomor 2, hlm. 113.

mendapatkan bantuan hukum, baik secara litigasi maupun non-litigasi, sepanjang tindakan yang dilakukan berada dalam koridor pelaksanaan tugas jabatan.¹⁵

Berdasarkan pembahasan tersebut, perlu dilakukan kajian mendalam mengenai perlindungan hukum terhadap Badan atau Pejabat TUN sebagai tergugat intervensi dalam proses peninjauan kembali dapat dijamin secara efektif. Hal ini penting guna menciptakan keseimbangan antara hak individu untuk memperoleh keadilan dan perlindungan terhadap Badan atau Pejabat TUN dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang sah dan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis jabarkan maka penulis tertarik untuk mengkaji dan mengangkat judul: **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP BADAN ATAU PEJABAT TATA USAHA NEGARA SEBAGAI TERGUGAT INTERVENSI DALAM MELAKUKAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM SENGKETA TUN PASCA PUTUSAN MK NOMOR 24/PUU-XXII/2024”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis menguraikan rumusan masalah berikut:

1. Bagaimana Ketentuan Hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam upaya Peninjauan Kembali?
2. Bagaimana Perlindungan Hukum terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam menempuh upaya hukum Peninjauan Kembali?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan fokus pada penelitian ini, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus pada penelitian ini, maka yang menjadi tujuan penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan memahami ketentuan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam upaya Peninjauan Kembali setelah Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024.
- b. Untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam menempuh upaya hukum peninjauan kembali

2. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan pada penelitian ini, maka penulis mengharapkan tugas akhir ini memiliki manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yang dimana:

¹⁵Lihat Pasal 21 ayat (2) huruf g dan ayat (9) Undang-undang Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya terkait perlindungan hukum bagi Badan atau Pejabat TUN sebagai tergugat intervensi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 24/PUU-XXII/2024, penelitian ini memperjelas kedudukan serta batas kewenangan Badan atau Pejabat TUN dalam upaya Peninjauan Kembali, serta memperkuat pemahaman mengenai konsep perlindungan hukum, kepastian hukum, dan akuntabilitas dalam peradilan administrasi.
- b. Secara praktis, Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan bagi Badan atau Pejabat TUN dalam memahami perlindungan hukum ketika berkedudukan sebagai tergugat intervensi, serta menjadi masukan bagi Mahkamah Agung dan instansi pemerintah dalam menyusun pedoman dan mekanisme pendampingan hukum pasca Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024.

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan perbandingan yang telah dilakukan penulis, dapat dilihat hasil penelitian terdahulu seperti berikut:

Tabel 1.1 Orisinalitas Keaslian Penelitian

Nama Penulis	: Nurbia	
Judul Penulis	: Intervensi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara	
Kategori	: Tesis	
tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Pembahasan
Isu dan Permasalahan	a. Apa makna intervensi dan esensi intervensi dalam sengketa tata usaha negara? b. Bagaimana implikasi hukum terjadinya intervensi dalam sengketa tata usaha negara	a. Bagaimana ketentuan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam upaya Peninjauan Kembali? b. Bagaimana perlindungan hukum terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat intervensi dalam menempuh upaya hukum Peninjauan Kembali?
Metode Penelitian	Deskriptif Kualitatif	Normatif
Hasil dan	Intervensi merupakan	Kedudukan Badan atau

Pembahasan	perwujudan prinsip <i>equality before the law</i>, memberi ruang bagi pihak yang berkepentingan untuk terlibat dalam sengketa TUN. Namun, status hukum pihak intervensi belum diatur tegas dalam UU PTUN sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam hak upaya hukum seperti banding dan PK.	Pejabat TUN sebagai tergugat intervensi dalam PK memiliki dasar hukum pada prinsip <i>equality before the law</i>, namun belum diatur eksplisit dalam UU PTUN. Penelitian ini menegaskan pentingnya perlindungan dan kepastian hukum bagi Badan atau Pejabat TUN, serta perlunya pedoman teknis Mahkamah Agung untuk memperkuat posisi hukum dan akuntabilitas Badan atau Pejabat TUN dalam proses PK.
------------	--	---

Nama Penulis	: Muhammad Bima Satria	
Judul Penulis	: Analisis Yuridis Terhadap Larangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara Mengajukan Peninjauan Kembali (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi No.24/PUU-XXII/2024)	
Kategori	: Skripsi	
tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: Universitas Merdeka Malang	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Pembahasan
Isu dan Permasalahan	a. Bagaimana pertimbangan hakim terhadap larangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengajukan peninjauan kembali b. Apakah pertimbangan hakim dalam melarang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah sesuai dengan asas <i>equality before the law</i>?	a. Bagaimana ketentuan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam upaya Peninjauan Kembali? b. Bagaimana perlindungan hukum terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat intervensi dalam menempuh upaya hukum peninjauan kembali?

Metode Penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Putusan MK No.24/PUU-XXII/2024 menegaskan bahwa pejabat atau badan TUN tidak memiliki <i>legal standing</i> untuk mengajukan PK. Namun, larangan ini menimbulkan ketimpangan hak antara penggugat dan Badan atau Pejabat TUN karena pejabat kehilangan kesempatan membela keputusan administratif yang sah. Penulis menilai larangan tersebut sebaiknya ditinjau ulang atau dibatasi penerapannya.	Penelitian ini menemukan bahwa larangan PK bagi Badan atau Pejabat TUN tidak dapat diberlakukan secara mutlak, karena Badan atau Pejabat TUN yang menjadi tergugat intervensi memiliki kepentingan hukum langsung terhadap objek sengketa. Ditekankan pentingnya perlindungan hukum dan pedoman teknis Mahkamah Agung agar larangan tersebut tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Penelitian ini menegaskan perlunya keseimbangan antara hak Badan atau Pejabat TUN dan prinsip perlindungan warga negara dalam proses PK.

Nama Penulis	: I Gusti Nugraha Agung Widianingrat	
Judul Penulis	: Upaya Hukum Bagi Tergugat Intervensi dalam Peradilan Tata Usaha Negara	
Kategori	: Jurnal	
tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: Universitas Udayana	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Pembahasan
Isu dan Permasalahan	a. Bagaimana pengaturan kedudukan tergugat intervensi dalam bukan Badan atau Pejabat TUN pada peradilan TUN b. Bagaimana bentuk upaya yang dapat di tempuh oleh tergugat intervensi terhadap putusan pengadilan TUN	a. Bagaimana ketentuan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat Intervensi dalam upaya Peninjauan Kembali? b. Bagaimana perlindungan hukum terhadap Badan atau

		Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat intervensi dalam menempuh upaya hukum Peninjauan Kembali?
Metode Penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Kedudukan tergugat intervensi non-Badan atau Pejabat TUN belum diatur tegas dalam UU PTUN, menimbulkan ketidakpastian hukum. Diperlukan revisi UU PTUN untuk memberi hak dan kepastian hukum bagi pihak ketiga non-Badan atau Pejabat TUN dalam mengajukan upaya hukum.	Penelitian ini mengembangkan kajian dengan fokus pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat intervensi dalam tahap PK. Ditemukan bahwa Badan atau Pejabat TUN memiliki hak konstitusional atas perlindungan hukum dan kepastian hukum, namun belum ada norma tegas dalam UU PTUN yang mengatur kedudukannya. Karena itu, penelitian ini merekomendasikan pembentukan pedoman teknis oleh Mahkamah Agung sebagai solusi terhadap kekosongan norma tersebut.

E. Landasan Teori Konseptual

1. Teori Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan (*legislation theory*) merupakan cabang dari ilmu hukum yang membahas asas, prinsip, hierarki, proses pembentukan, dan teknik penyusunan norma hukum dalam sistem hukum nasional. Teori ini menekankan bahwa keberadaan suatu norma tidak hanya bergantung pada proses formal pembentukannya, tetapi juga pada kepatuhan terhadap asas-asas fundamental, seperti asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dan kesesuaian antara jenis serta materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hukum administrasi negara, teori ini memegang peranan penting karena

mengatur dasar kewenangan Badan atau Pejabat TUN dan batas-batas hukum yang mengikat tindakan mereka dalam menjalankan fungsi pemerintahan.¹⁶

Secara konseptual, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen pengendali kekuasaan (*instrument of control*) terhadap tindakan Badan atau Pejabat TUN, yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap keputusan administrasi negara berada dalam koridor legalitas. Hal ini tercermin dalam asas legalitas sebagaimana berkembang dalam tradisi *rechtsstaat*, yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pejabat harus memiliki landasan hukum yang jelas.¹⁷ Dalam konteks Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat Intervensi, asas ini menjadi dasar untuk menilai apakah pejabat tersebut bertindak dalam batas-batas kewenangannya atau justru melampaui norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Maria Farida Indrati, peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis yang dibentuk berdasarkan kewenangan oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang, dan keberlakuannya mengikat secara umum.¹⁸ Dengan demikian, setiap norma yang membatasi atau memberikan kewenangan kepada Badan atau Pejabat TUN termasuk larangan mengajukan Peninjauan Kembali pasca Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024 harus dipahami sebagai konsekuensi dari sistem hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar legitimasi tindakan pejabat. Hal ini juga menunjukkan bahwa perubahan norma melalui Putusan MK secara langsung mengubah ruang lingkup kewenangan Badan atau Pejabat TUN dalam proses peradilan TUN.

Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan sebagai *negative legislator*, yang menghapus atau menafsir ulang norma undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.¹⁹ Konsekuensinya, ketika MK menyatakan Pasal 132 ayat (1) UU PTUN inkonstitusional bersyarat, maka struktur hukum acara PTUN berubah secara otomatis dan bersifat final serta mengikat. Teori ini menegaskan bahwa Badan atau Pejabat TUN sebagai subjek hukum yang tunduk pada hukum administrasi negara memiliki kewajiban untuk menyesuaikan tindakannya dengan norma baru yang ditetapkan oleh MK.

Selain itu, teori perundang-undangan juga menekankan pentingnya *normative coherence* atau keselarasan norma. Dalam kasus Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat Intervensi dalam Peninjauan Kembali, terdapat

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 12.

¹⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 14-16.

¹⁸ Maria Farida Indrati, 2019, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius hlm.12-17

¹⁹ Lihat dalam Pasal 1, Pasal 5-7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

disharmoni antara UU PTUN yang sebelumnya memberikan hak PK kepada Badan atau Pejabat TUN dengan Putusan MK yang menghapus hak tersebut. Ketidaksesuaian ini berpotensi menimbulkan kekosongan norma (*legal vacuum*), terutama dalam aspek perlindungan hukum bagi Badan atau Pejabat TUN yang memiliki kepentingan langsung terhadap sengketa TUN. Hal ini menunjukkan bahwa teori perundang-undangan menjadi kerangka penting untuk memahami kebutuhan pembentukan pedoman teknis oleh Mahkamah Agung guna menutup kekosongan tersebut.

Lebih jauh, teori perundang-undangan menekankan perlunya kepastian hukum sebagai asas fundamental. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum, yang memberikan jaminan bahwa hukum dapat diprediksi dan ditegakkan secara konsisten.²⁰ Larangan Badan atau Pejabat TUN mengajukan PK, tanpa disertai aturan pelaksana untuk pejabat yang berkedudukan sebagai Tergugat Intervensi, berpotensi mencederai asas kepastian hukum dan prinsip *equality before the law*. Dalam perspektif teori ini, ketidakseimbangan antara hak para pihak dalam proses peradilan menandakan perlunya koreksi normatif melalui peraturan teknis peradilan.

Dalam kerangka teori perundang-undangan, perubahan norma harus dianalisis tidak hanya pada aspek formal, tetapi juga materiil, yaitu dampaknya terhadap struktur hukum yang telah ada. Putusan MK No. 24/PUU-XXII/2024 tidak sekadar menghapus bagian dari Pasal 132 ayat (1) UU PTUN, tetapi juga mengubah lanskap hukum administrasi negara terkait kedudukan Badan atau Pejabat TUN dalam upaya hukum luar biasa.²¹ Oleh karena itu, Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat Intervensi harus ditempatkan dalam skema hukum baru yang memperhatikan perlindungan hukum, agar perubahan norma tidak menguntungkan satu pihak secara berlebihan dan merugikan pihak lain yang memiliki kepentingan hukum langsung.

Dengan demikian, teori perundang-undangan memberikan landasan teoretis bahwa setiap perubahan norma melalui Putusan MK harus diikuti dengan mekanisme hukum yang menjamin konsistensi, kepastian, dan keadilan. Dalam konteks penelitian ini, teori tersebut menguatkan argumentasi bahwa posisinya Badan atau Pejabat TUN sebagai Tergugat Intervensi dalam Peninjauan Kembali memerlukan pengaturan lebih lanjut oleh Mahkamah Agung melalui pedoman teknis agar tidak terjadi kekosongan norma maupun ketidakpastian hukum.²² Teori ini sekaligus menjadi dasar analisis bahwa pembatasan kewenangan Badan atau Pejabat TUN harus dimaknai secara

²⁰Sudikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm.42-44

²¹Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm.105-113 & 139-145

²²Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm.83-85

proporsional, bukan absolut, agar tetap sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan dikenal sebagai "*rechtmact*" atau kekuasaan hukum yang dimana adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif.²³

Di Belanda konsep *bevoegdheid* dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoeghdheid* tidak memiliki watak hukum. Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sebagaimana pendapat Prajudi Atmosudirdho menyatakan bahwasannya wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.²⁴

Menurut Bagir Manan, wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Dimana hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan melalui 3 cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat.²⁵

Wewenang sendiri terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas, sementara komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas. Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.²⁶

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Pejabat dalam mengeluarkan suatu keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau institusi pemerintahan dibagi menjadi:

²³Phillipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Jurnal Yuridika, Volume 5, hlm.

²⁴Prajudi Admosudirjo, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta; Ghalia Indonesia, hlm. 76

²⁵Phillipus M. Hadjon, 1997, *Op. Cit.*, hlm. 1

²⁶Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 68

- a. Kewenangan yang bersifat atributif, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini merujuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi atau peraturan perundang-undangan;
- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinal) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan.²⁷

Pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang pemberi delegasi, maka yang bertanggung jawab secara penuh adalah delegataris. Menurut Phillipus M. Hadjon, syarat-syarat delegasi adalah:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan; serta
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.²⁸

Sementara pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*eenbestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen*

²⁷Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 105-106.

²⁸Phillipus M. Hadjon, 1998, "*Tentang Wewenang*", Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 9-10.

door een ander), yang dimana berarti mandat yang beralih hanya sebagian wewenang yang mana pertanggungjawabannya ada pada pemberi mandat.²⁹

Menurut Indorharto terdapat beberapa sifat-sifat wewenang yaitu;

- a. Wewenang yang bersifat terikat, artinya apabila peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil, dengan kata lain terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat;
- b. Wewenang fakultatif, terjadi dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyaknya masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar; serta
- c. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian.³⁰

Selain kewenangan yang bersumber dari atribusi, delegasi, dan mandat, dalam praktik hukum administrasi negara juga dikenal adanya peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Peraturan kebijakan merupakan instrumen yang digunakan oleh pejabat administrasi sebagai pedoman dalam menjalankan kewenangannya ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur secara rinci mengenai pelaksanaan kewenangan tersebut. Meskipun tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan memiliki fungsi penting untuk memberikan arah dan konsistensi dalam penggunaan kewenangan oleh pejabat administrasi negara.³¹

Kewenangan yang telah diberikan oleh hukum kepada pemerintah untuk dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan pada prinsipnya tidak diharapkan akan terjadi suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Oleh karena itu tindakan atau perbuatan pemerintah haruslah terbebas dari tindakan atau perbuatan pemerintah yang dapat menyimpang dari kewenangan yang diberikan kepadanya oleh hukum.³²

Penyalahgunaan wewenang telah diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang dimana:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.

²⁹ *Ibid.*,

³⁰ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 107.

³¹ Arini Nur Annisa, 2024, *Peraturan Kebijakan (beleidsregels), Teori, Konsep, Pengujian*, Makassar: Subaltern, hlm. 27

³² Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin, hlm. 133

- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. larangan melampaui Wewenang;
 - b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
 - c. larangan bertindak sewenang-wenang.³³

Dimana dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ini mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang ke dalam 3 bentuk yaitu:

- a. Melampaui wewenang, dimana jika suatu keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Mencampuradukkan wewenang, dimana jika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberi dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan; serta
- c. Bertindak sewenang-wenang, dimana jika suatu keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

3. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam yang dipelopori oleh Plato. Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.³⁴

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan antara

³³Lihat dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁴Satjipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya, hlm. 53.

perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³⁵

Secara terminologi, perlindungan hukum dapat diartikan gabungan definisi kata yaitu dari kata perlindungan dan kata hukum. Secara teori perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang telah dirugikan dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum adalah upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari berbagai gangguan pihak mana pun.³⁶

Dalam kamus hukum mengartikan perlindungan hukum sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam bermasyarakat. Peraturan ini dibuat oleh badan-badan resmi dan pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tersebut akan menyebabkan pengambilan tindakan.³⁷ Sedangkan menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menerapkan hubungan nilai dan kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan ketertiban antar sesama manusia.³⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, perlindungan hukum adalah jaminan perlindungan pemerintah dan atau masyarakat kepada warga negara dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya;
- b. Jaminan kepastian hukum;
- c. Berkaitan dengan hak-hak warga negara; dan
- d. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*). Perlindungan yang dimaksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, sedangkan perlindungan yang dimaksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan aturan. Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, Kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar

³⁵ *Ibid*, hlm. 54.

³⁶ *Ibid*, hlm. 74.

³⁷ *Ibid*.,

³⁸ *Ibid*, hlm 4.

³⁹ Lihat dalam Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers.

pengadilan (non-litigasi) lainnya.⁴⁰ Hal ini sejalan dengan pengertian hukum menurut Soedjono Dirdjosisworo yang menyatakan bahwa hukum memiliki pengertian beragam dalam masyarakat dan salah satunya yang paling nyata dari pengertian tentang hukum adalah adanya institusi-institusi penegak hukum.

Sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam yang dapat dipahami, yaitu sarana perlindungan hukum preventif dan sarana perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum preventif bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁴¹

Sementara perlindungan hukum yang represif mempunyai tujuan untuk menyelesaikan sengketa. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.⁴²

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikatakan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.⁴³

4. Tindakan Hukum Pemerintah

Konsepsi dasar dari sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah bagaimana agar tindakan atau perbuatan pemerintahan itu dapat memberikan pelayanan yang terbaik pada masyarakat guna meningkatkan kesejahteraannya baik secara lahiriah maupun batiniah. Huisman mengemukakan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan yaitu, suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban (*een rechtshandelingen is gericht op het schepen van rechten en plichten*). Dengan kata lain, suatu tindakan atau perbuatan yang berdasarkan

⁴⁰R. La Porta, 2000, *Investor Protection and Corporate Governance*, Journal of Financial Economics, hlm. 58.

⁴¹Wahyu Simon Tampubolon, 2016, *Upaya Perlindungan Hukum bagi Konsumen Ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Jurnal Ilmiah "Advokasi", Volume 4 Nomor 1, hlm. 53-54.

⁴²*Ibid.*,

⁴³*Ibid.*,

sifat dan karakternya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.⁴⁴

Namun sebab itu juga perlunya *check and balances* berupa pembatasan terhadap tindakan hukum pemerintah. Pembatasan tindakan pemerintah ini pun dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindakan kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah itu sendiri.⁴⁵

Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara; dan
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.⁴⁶

Adapun tindakan atau perbuatan hukum publik berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh badan atau publik organ pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum publik, contohnya adalah pemberian izin dari pemerintah berupa izin pertambangan, ataupun izin mendirikan bangunan. Sedangkan tindakan atau perbuatan hukum beberapa pihak seperti adanya peraturan bersama antar kabupaten atau antara kabupaten dengan provinsi adalah contoh dari tindakan atau perbuatan hukum publik beberapa pihak.⁴⁷

Romeijn menyatakan bahwa akibat hukum yang muncul dalam tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan dengan maksud penciptaan hubungan hukum baru (*het schippen van een nieuwe*), perubahan atau pengakhiran hubungan hukum baru (*wijzingen op het opheffen van een bestaande rechtsverhouding*). Dengan kata lain, akibat-akibat hukum (*rechtsgevolgen*) tersebut dapat berupa hal-hal sebagai berikut:

- a. Jika menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban, atau kewenangan yang ada (*indien er een verandering optreedt in des bestaande rechten, verplichtingen of bevoegdheid van sommigen*);

⁴⁴Moh. Alfatah Alti Putra, 2021, *Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pemerintah yang Tidak Dapat Dipidana*, Jurnal Justisi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sorong, Volume 7 Nomor 2, hlm. 125.

⁴⁵Aminuddin Ilmar, 2020, *Perbuatan Hukum Pemerintahan*, Makassar: Phinatama Media, hlm. 160.

⁴⁶Ridwan HR, 2020, *Op. Cit.*, hlm. 112-113.

⁴⁷Aminuddin Ilmar, 2020, *Op. Cit.*, hlm. 153.

- b. Bilamana menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada (*wanner er veranderin optreedt in juridische status van een person of van object*);
- c. Bilamana terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, dan ataupun status tertentu yang ditetapkan (*wanneer het bestaan van zekere rechten, verplichtingen, bevoegheden of status bindend wordt vastgesteld*).⁴⁸

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*bestuur rechtshandelingen*) akan melahirkan suatu akibat hukum, apakah akibat hukum itu berkenaan dengan penciptaan hubungan hukum baru ataukah perubahan dan pengakhiran hubungan hukum baru seperti; penerbitan dan pencabutan izin, pengangkatan dan pemberhentian pemegang atau pemangku jabatan (pejabat) dan sebagainya.⁴⁹

Akibat hukum yang timbul akan memberikan implikasi pada sejauh mana tindakan atau perbuatan hukum itu dilakukan yakni, apakah sudah berkesesuaian dengan norma-norma dasar yang harus menjadi patokan dalam bertindak atau berbuat ataukah tidak sehingga tindakan atau perbuatan hukum tersebut menjadi tidak absah adanya.⁵⁰

5. Konsep Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) merupakan subjek hukum utama dalam hukum administrasi negara, karena berperan sebagai pelaksana kekuasaan administratif yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam rezim Hukum Administrasi Negara di Indonesia, pada dasarnya terdapat irisan istilah antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan Pejabat Pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggunakan istilah 'Pejabat Pemerintahan' yang memiliki cakupan luas, yakni pejabat yang diberi wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 secara spesifik menggunakan terminologi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang difokuskan pada pejabat yang mengeluarkan Keputusan TUN (*beschikking*).⁵¹

Oleh karena itu, diperlukan pembatasan definisi mengenai jenis jabatan agar ruang lingkup kajian tidak mengambang dan tetap terfokus pada ranah tata hukum acara peradilan. Terminologi dan batasan konsep yang digunakan secara konsisten dalam skripsi ini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pemfokusan nomenklatur ini menjadi sangat esensial karena secara yuridis hanya subjek hukum inilah yang menjadi pihak sengketa dan secara langsung

⁴⁸Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 147-148.

⁴⁹*Ibid.*,

⁵⁰*Ibid.*,

⁵¹Lihat dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

terdampak oleh pembatasan hak Peninjauan Kembali (PK) sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024.

Melalui batasan ini, penelitian secara tegas membedakan dan tidak mencakup Pejabat Negara dalam pengertian ketatanegaraan murni yang menjalankan fungsi politik tingkat tinggi, serta tidak menggunakan istilah 'Pejabat Publik' yang bermakna terlalu luas secara sosiologis. Pemfokusan pada nomenklatur Badan atau Pejabat TUN ini menjadi sangat esensial karena secara yuridis hanya subjek hukum inilah yang berwenang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sekaligus menjadi pihak yang secara langsung terdampak oleh pembatasan hak Peninjauan Kembali (PK) sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024.

Menurut Bagir Manan, pejabat adalah setiap orang yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam kerangka sistem kenegaraan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵² Badan atau Pejabat TUN bertugas untuk mengambil keputusan dan tindakan administratif dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, setiap tindakan Badan atau Pejabat TUN memiliki akibat hukum yang dapat diuji, baik secara substantif maupun prosedural, dalam sistem peradilan tata usaha negara.

Kedudukan Badan atau Pejabat TUN dalam hukum administrasi negara erat kaitannya dengan konsep kewenangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, kewenangan Badan atau Pejabat TUN diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.⁵³ Kewenangan inilah yang membedakan tindakan jabatan dari tindakan pribadi, karena tindakan tersebut dilakukan dalam kapasitasnya sebagai organ negara. Selama tindakan dilakukan sesuai dengan sumber kewenangan dan prosedur hukum, maka Badan atau Pejabat TUN berhak memperoleh jaminan kepastian dan perlindungan hukum dari negara.

Badan atau Pejabat TUN dipahami sebagai aktor sentral dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang memegang peran penting dalam pelayanan masyarakat, pengambilan keputusan, dan penjagaan integritas administrasi. Mereka bertindak sebagai perantara antara pemerintah dan masyarakat, dengan tanggung jawab menyediakan pelayanan yang efektif, efisien, dan berkeadilan. Konsep Badan atau Pejabat TUN menurut pendekatan Hukum Administrasi Negara menekankan bahwa perilaku dan kebijakan pejabat harus dibingkai oleh norma hukum dan prinsip-prinsip administrasi, seperti legalitas, akuntabilitas, dan transparansi. Dalam konteks ini, Badan atau Pejabat TUN terikat pada sistem hukum yang tidak hanya memberi wewenang, tetapi juga menerapkan batasan dan tanggung jawab.

⁵² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 75.

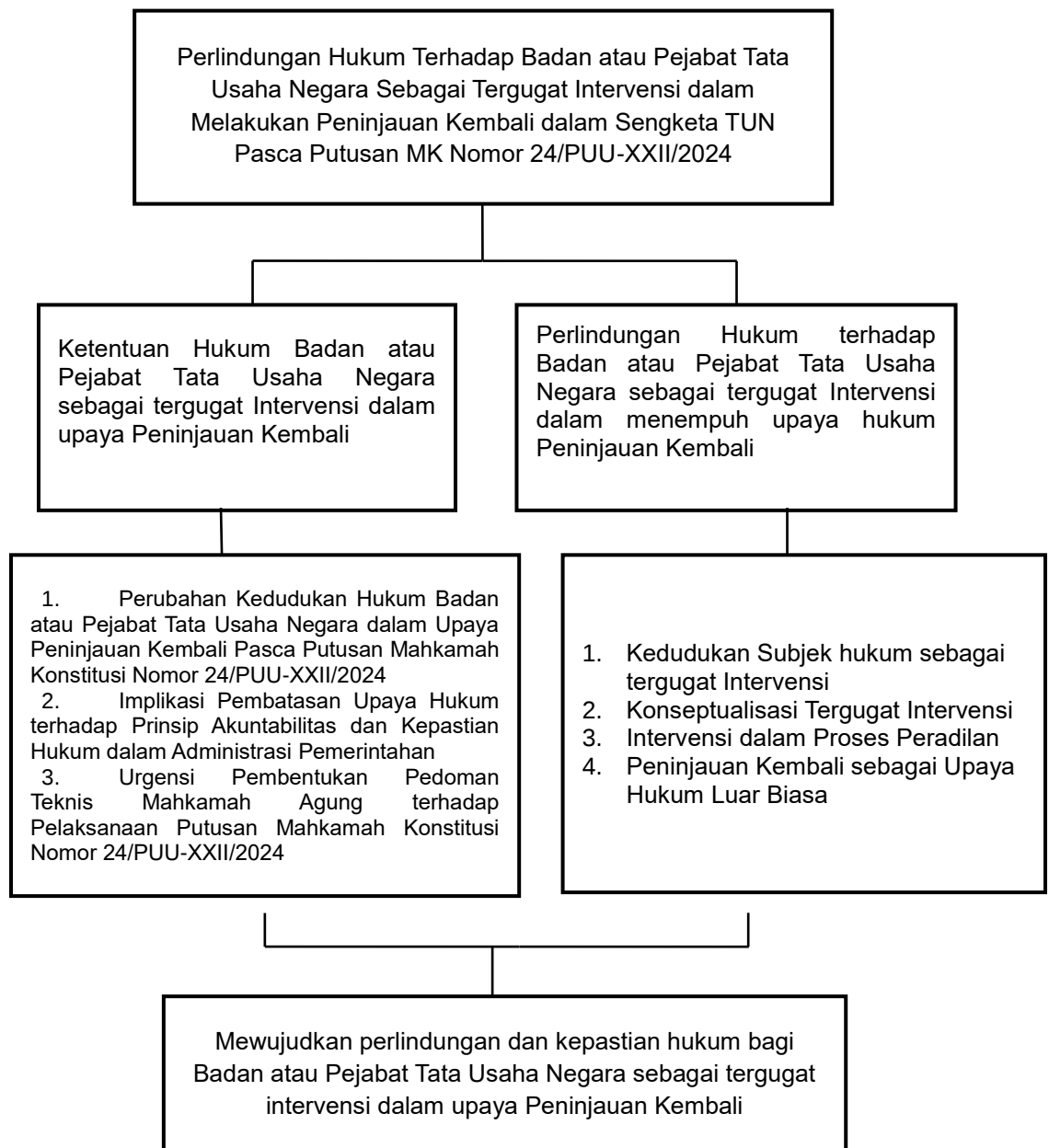
⁵³ Lihat pasal 1 angka 22 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Adapun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara merupakan konsep yang lebih spesifik dalam hukum acara peradilan administrasi, yaitu pejabat yang berwenang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, penelitian ini secara tegas membatasi objek kajian hanya pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara guna menghindari kerancuan konseptual serta menjaga konsistensi analisis dalam ranah hukum administrasi negara.

Seiring dengan kewenangan tersebut, Badan atau Pejabat TUN juga memikul tanggung jawab administratif atas setiap keputusan yang diterbitkan, sehingga kedudukannya perlu memperoleh perlindungan hukum. Hal ini selaras dengan Pasal 21 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang memberikan hak bantuan hukum bagi ASN ketika menghadapi permasalahan hukum akibat pelaksanaan tugas jabatan. Perlindungan tersebut harus dimaknai sebagai wujud kehadiran negara dalam menjaga kewibawaan jabatan Badan atau Pejabat TUN, terutama dalam kondisi terbatasnya akses terhadap upaya hukum luar biasa akibat Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024.⁵⁴

⁵⁴Lihat dalam Pasal 21 ayat 2 huruf g Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

F. Kerangka Berpikir



BAB II METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada skripsi ini adalah penelitian hukum normatif/*normative legal research*. Dapat pula hukum normatif disebut juga hukum doktrinal/penelitian kepustakaan, penelitian hukum normatif ini bersumber dari peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur hukum yang lain.⁵⁵ Penelitian Normatif ini juga memanfaatkan dari berbagai tinjauan kepustakaan sebagai media analisa dan bahan kajian Penelitian hukum normatif pun juga disebut oleh para pakar sebagai penelitian hukum dogmatis yang mengandung elemen deskriptif.⁵⁶

B. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan penelitian. Dengan pendekatan tersebut, penulis akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti permasalahannya. Pendekatan tersebut adalah; pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*).⁵⁷

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan Undang-Undang atau statute approach dimana sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.⁵⁸ Dalam hal ini berkaitan dengan menelaah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024 tentang Peninjauan Kembali melalui korelasinya dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus (*case approach*) yaitu melakukan telaah pada kasus yang telah memiliki kaitan dengan isu hukum pada penelitian ini. Kasus yang ditelaah dengan pada penulisan ini merupakan kasus yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.⁵⁹

⁵⁵Soejono dan H. Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 56.

⁵⁶Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, hlm. 7.

⁵⁷Syahrudin Naw, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, Makassar: PT Umitoha Ukhuwah Grafika, hlm. 7.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 9.

⁵⁹Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Hukum dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mitra Buana Media, hlm 139.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan pada skripsi ini adalah;

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritarif yang artinya mempunyai otoritas.⁶⁰ Bahan hukum primer yang penulis gunakan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara; dan
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XXII/2024.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari buku-buku hukum, jurnal hukum, pendapat para sarjana, pendapat para ahli, buku maupun artikel yang diterbitkan relevan dengan isu yang diangkat penulis.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh atau mencari konsep, teori, prinsip, maupun gagasan yang bersinggungan dengan kasus penelitian ini.⁶¹ Setelah dikumpulkan bahan-bahan hukum ini, selanjutnya mengelola bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dengan cara mengadakan sistematika terhadap bahan hukum primer, sekunder, serta melakukan analisis terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan sehingga siap untuk dianalisis.

E. Analisis Bahan Hukum

Dari bahan-bahan hukum yang penulis gunakan, yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Akan dianalisis secara kualitatif dalam bentuk pendapat hukum yang bersifat normatif dan akan memberikan preskripsi mengenai hal-hal yang sifatnya esensial dari penelitian ini.⁶²

⁶⁰Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 95.

⁶¹Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.115.

⁶²Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Op. Cit.*, hlm. 171.