

Analisis Legitimasi Yudisial terhadap Putusan PTUN Semarang dalam Konflik Agraria Proyek Strategis Nasional Wadas

Analysis of Judicial Legitimacy of the Semarang Administrative Court Decision in the Agrarian Conflict of the Wadas National Strategic Project

Vera Tio Humica Rajagukguk ^{a*}, Irmanjaya Thaher ^b, Rita Alfiana ^c

^{a,b,c} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta, Indonesia

*Email korespondensi: verahumica@student.esaunggul.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis benturan antara kewenangan negara dan hak konstitusional warga dalam konflik agraria Proyek Strategis Nasional (PSN) Bendungan Bener di Desa Wadas melalui kajian kritis terhadap Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menguji *ratio decidendi* hakim berdasarkan prinsip *rechtsstaat*, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), dan keadilan substantif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertimbangan hakim masih didominasi oleh pengujian legalitas formal sehingga perlindungan hak konstitusional masyarakat belum memperoleh porsi yang seimbang. Penggunaan diskresi pemerintah yang belum mengoptimalkan Asas Kecermatan dan Keterbukaan berpotensi menggeser prinsip *rule of law* menjadi *rule by law*, yang berisiko mengarah pada karakteristik *machtsstaat*. Sebagai kebaruan, penelitian ini menawarkan model *Three-Tier Judicial Review* yang mengintegrasikan uji legalitas, uji proporsionalitas, dan uji iktikad baik. Kerangka analisis ini dirancang untuk memperkuat legitimasi yudisial, menjamin keadilan substantif, serta mencegah dominasi kekuasaan eksekutif dalam penyelesaian sengketa PSN sehingga peradilan tata usaha negara dapat bertransformasi menjadi pengawal hak konstitusional yang responsif.

Kata Kunci: *Rechtsstaat, Machtsstaat, Legitimasi Yudisial, Three-Tier Judicial Review, Proyek Strategis Nasional.*

ABSTRACT

This study examines the tension between state authority and citizens' constitutional rights in the agrarian conflict surrounding the Bener Dam National Strategic Project (NSP) in Wadas Village through a critical analysis of Semarang Administrative Court Decision No. 68/G/PU/2021/PTUN.SMG. This study employs a normative legal method by examining the court's ratio decidendi based on the principles of rechtsstaat, General Principles of Good Governance (AUPB), and substantive justice. The findings demonstrate that the court's reasoning remains predominantly focused on formal legality, resulting in insufficient and unbalanced protection of the constitutional rights of affected communities. The exercise of governmental discretion without adequately optimizing the principles of prudence and transparency risks shifting the paradigm from rule of law to rule by law, potentially reflecting characteristics of a machtsstaat. As a novel contribution, this study proposes a Three-Tier Judicial Review model integrating legality review, proportionality review, and good-faith assessment. This analytical framework is designed to strengthen judicial legitimacy, ensure substantive justice, and prevent executive dominance in the resolution of NSP disputes, thereby enabling administrative courts to serve as responsive guardians of constitutional rights.

Keywords: *Rechtsstaat, Machtsstaat, Judicial Legitimacy, Three-Tier Judicial Review, National Strategic Project.*

Histori Jurnal: Artikel Masuk: 9 Agustus 2026 | Diterima: 16 September 2026 | Diterbitkan: 10 Oktober 2026

Format Sitasi:

Rajagukguk, V. T. H., Thaher, I., & Alfiana, R. (2026). Analisis Legitimasi Yudisial terhadap Putusan PTUN Semarang dalam Konflik Agraria Proyek Strategis Nasional Wadas. *Iuris Notitia: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 169–178. DOI: <https://doi.org/10.69916/iuris.v4i2.636>

1. PENDAHULUAN

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum. Konsekuensinya, setiap tindakan pemerintah harus berlandaskan legalitas guna mencegah penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*) dan menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dalam perkembangannya, konsep *rechtsstaat* tidak lagi dimaknai sebatas legalitas formal (*formalistic legality*), tetapi juga menuntut terwujudnya keadilan substantif agar penyelenggaraan pemerintahan tidak bergeser menjadi negara kekuasaan (*machtsstaat*) yang mengabaikan demokrasi dan hak asasi manusia (Hadjon, 1987).

Di sisi lain, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelaksanaannya harus tetap berlandaskan prinsip kedaulatan rakyat melalui partisipasi publik dan perlindungan masyarakat terdampak (Thaher, 2024). Prinsip tersebut menjadi dasar penyelenggaraan Proyek Strategis Nasional (PSN), termasuk pembangunan Bendungan Bener yang menetapkan Desa Wadas sebagai lokasi penambangan batuan andesit sehingga memicu konflik agraria antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat (Kompas Cyber Media, 2024).

Konflik tersebut berkembang menjadi sengketa tata usaha negara melalui gugatan warga terhadap Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20/2021 tentang Pembaruan Izin Penetapan Lokasi. Gugatan ditolak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang sehingga memunculkan pertanyaan mengenai efektivitas *judicial control*: apakah putusan tersebut mencerminkan prinsip *rechtsstaat* atau justru menjadi legitimasi yudisial terhadap tindakan pemerintah yang berpotensi mengarah pada karakteristik *machtsstaat*.

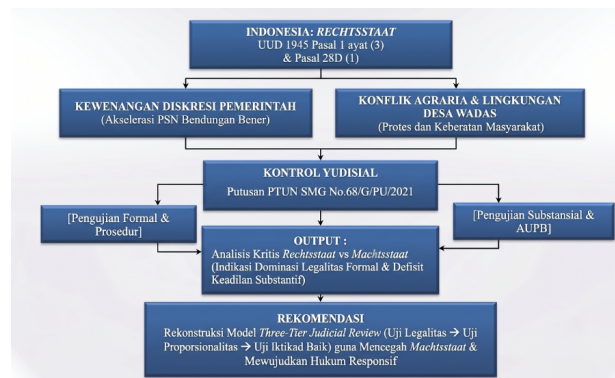
Berbagai penelitian terdahulu telah mengkaji konflik agraria Wadas dari perspektif sosiologi, hak asasi manusia, dan hukum lingkungan. Namun, kajian yang secara khusus mengevaluasi *ratio decidendi* Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG melalui pengujian yudisial yang tidak hanya berorientasi pada legalitas formal masih terbatas. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada tawaran model *Three-Tier Judicial Review* yang mengintegrasikan uji legalitas, uji proporsionalitas, dan uji iktikad baik sebagai kerangka analisis untuk memperkuat legitimasi yudisial, menjamin keadilan substantif, serta mencegah dominasi kekuasaan (*machtsstaat*) dalam sengketa Proyek Strategis Nasional (PSN).

Berdasarkan urgensi dan kesenjangan literatur tersebut, penelitian ini mengkaji dua permasalahan utama:

1. Bagaimana penerapan prinsip *rechtsstaat* dan keadilan substantif dalam pertimbangan hukum hakim pada Putusan Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG?
2. Bagaimana batas penggunaan diskresi pemerintah dalam pelaksanaan PSN Bendungan Bener ditinjau dari AUPB, serta bagaimana kerangka *Three-Tier Judicial Review* dapat merekonstruksi kontrol yudisial guna mencegah pergeseran menuju *machtsstaat*?

Penelitian ini bertujuan menganalisis penerapan AUPB dalam penggunaan diskresi pemerintah, mengevaluasi legitimasi yudisial putusan PTUN, serta membangun model *Three-Tier Judicial Review* sebagai instrumen pengawasan yudisial yang responsif. Dengan demikian, artikel ini memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam mentransformasi paradigma peradilan administrasi dari sekadar verifikasi legalitas formal (*formalistic legality*) menuju pengawal keadilan substantif dan hak konstitusional warga negara.

Untuk memberikan gambaran yang sistematis mengenai alur berpikir penelitian, dikembangkan suatu kerangka analisis konseptual. Kerangka ini memetakan dialektika antara prinsip *rechtsstaat* dan potensi *machtsstaat* mulai dari penggunaan diskresi pemerintah hingga urgensi rekonstruksi kontrol yudisial melalui model *Three-Tier Judicial Review*. Alur kerangka berpikir penelitian ini disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Konseptual Analisis Ratio Decidendi PTUN dan Rekonstruksi Three-Tier Judicial Review

2. METODE PENELITIAN

2.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang mengkaji norma, asas, doktrin, serta putusan pengadilan sebagai objek analisis (Marzuki, 2019). Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*): Dilakukan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*): Digunakan untuk menganalisis konsep *rechtsstaat*, *machtsstaat*, legitimasi yudisial, hukum responsif, keadilan substantif, serta kerangka *Three-Tier Judicial Review* dan uji proporsionalitas (*proportionality test*).
3. Pendekatan Kasus (*case approach*): Diterapkan terhadap Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG.

2.2. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer: Meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 2 Tahun 2012, UU Nomor 30 Tahun 2014, Perpres Nomor 109 Tahun 2020, Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20/2021, serta Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG.
2. Bahan Hukum Sekunder: Berupa buku teks, jurnal ilmiah bereputasi, dan karya ilmiah yang relevan dengan hukum administrasi negara, hukum agraria, AUPB, diskresi pemerintahan, legitimasi yudisial, *proportionality review*, dan teori hukum.
3. Bahan Hukum Tersier: Berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan berita daring kredibel sebagai pendukung konteks faktual penelitian.

2.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, jurnal ilmiah, serta dokumen yang relevan, yang kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan, dan dianalisis sesuai fokus penelitian.

2.4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis melalui interpretasi sistematis, teleologis, dan konstruksi hukum (*legal construction*) terhadap norma, doktrin, dan *ratio decidendi* hakim. Analisis ini digunakan untuk menilai kesesuaian tindakan pemerintah dan putusan hakim dengan prinsip *rechtsstaat*, AUPB, perlindungan hak konstitusional warga negara, keadilan substantif, serta merekonstruksi pengawasan yudisial melalui model *Three-Tier Judicial Review*.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Penerapan Prinsip Rechtsstaat dan Keadilan Substantif dalam Pertimbangan Hukum Hakim pada Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG

a. Posisi Kasus (Case Position)

Konflik agraria di Desa Wadas bermula dari penetapan pembangunan Bendungan Bener sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) yang menetapkan Desa Wadas sebagai lokasi pengadaan batuan andesit. Kebijakan tersebut ditolak sebagian masyarakat karena dinilai mengancam ruang hidup, kelestarian lingkungan, dan mata pencaharian warga. Menjelang berakhirnya masa berlaku penetapan lokasi, Gubernur Jawa Tengah menerbitkan Keputusan Nomor 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener. Keputusan tersebut menjadi dasar kelanjutan pengadaan tanah, namun dipersoalkan karena dianggap tidak memenuhi prinsip partisipasi masyarakat dan perlindungan hak atas tanah.

Sebagai upaya memperoleh perlindungan hukum, warga Desa Wadas mengajukan gugatan ke PTUN Semarang melalui Perkara Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG dengan tuntutan pembatalan atau penundaan pelaksanaan keputusan tersebut. Sengketa ini menguji keseimbangan antara percepatan pembangunan, perlindungan hak konstitusional masyarakat, asas legalitas, dan AUPB (Kompas Cyber Media, 2024; Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, 2021).

Majelis Hakim menjadikan keabsahan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20 Tahun 2021 sebagai fokus pemeriksaan dengan menilai kesesuaiannya terhadap prinsip *rechtsstaat*, AUPB, dan batas penggunaan diskresi pemerintah dalam penyelenggaraan PSN Wadas. Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Majelis menggunakan tiga parameter pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yaitu kewenangan pejabat, kesesuaian prosedur, dan kesesuaian substansi berdasarkan peraturan perundang-undangan serta AUPB.

Majelis menyimpulkan bahwa penerbitan SK Gubernur telah memenuhi persyaratan kewenangan, prosedur, dan substansi sehingga gugatan para penggugat ditolak. Hakim juga menilai pembaruan izin penetapan lokasi memiliki dasar hukum yang sah karena Peraturan Presiden mengenai PSN masih berlaku, sedangkan dalil pelanggaran hak masyarakat tidak cukup membuktikan adanya cacat hukum pada objek sengketa.

Majelis selanjutnya menegaskan bahwa Pasal 21 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 masih berlaku sehingga sah dijadikan dasar penerbitan objek sengketa. Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa pengujian hakim lebih berorientasi pada legalitas formal (*formalistic legality*) dibandingkan perlindungan hak konstitusional masyarakat (Rawls, 1995; Rahardjo, 2009).

Hal serupa tampak dalam penilaian terhadap AUPB. Majelis menyatakan tindakan tergugat tidak bertentangan dengan asas kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, dan ketidakberpihakan. Namun, pengujiannya lebih menitikberatkan pada kelengkapan administratif daripada substansi perlindungan hak masyarakat (Hadjon, 2015).

Dari perspektif keadilan substantif, pendekatan tersebut menunjukkan bahwa majelis hakim belum melakukan *judicial review* secara progresif terhadap substansi KTUN. Legitimasi yudisial seharusnya tidak berhenti pada verifikasi prosedural, tetapi juga menguji apakah prosedur dijalankan dengan iktikad baik atau justru menjadi instrumen penyalahgunaan kewenangan (*détournement de pouvoir/abus de droit*) yang mengurangi perlindungan hak masyarakat terdampak (Rawls, 1995; Rahardjo, 2009).

Meskipun Putusan PTUN Semarang telah dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 482 K/TUN/2021, hal tersebut tidak menutup ruang bagi analisis akademik terhadap kualitas *ratio decidendi*-nya. Penelitian ini tidak mempersoalkan kekuatan mengikat (*res judicata*) putusan, melainkan mengevaluasi argumentasi hukumnya berdasarkan prinsip *rechtsstaat*, AUPB, perlindungan hak konstitusional, dan keadilan substantif sebagai kontribusi bagi pengembangan hukum administrasi negara.

Berdasarkan *ratio decidendi* tersebut, analisis menunjukkan bahwa pertimbangan hakim masih didominasi orientasi legalitas formal sebagai dasar utama pengujian keabsahan KTUN. Akibatnya, perlindungan hak konstitusional masyarakat belum memperoleh porsi analisis yang seimbang sebagaimana dituntut dalam konsep *rechtsstaat* modern (Hadjon, 2015; Asshiddiqie, 2010). Kondisi ini menegaskan perlunya transformasi kontrol yudisial melalui pendekatan *Three-Tier Judicial Review* yang menguji tidak hanya legalitas formal, tetapi juga

proporsionalitas dan iktikad baik pemerintah (Barak, 2012; Craig, 2021).

b. Prinsip *Rechtsstaat* dan Keadilan Substantif

Konsep *rechtsstaat* menempatkan peradilan administrasi sebagai mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintah guna menjamin supremasi hukum dan perlindungan hak warga negara (Asshiddiqie, 2018). Dalam perkara *a quo*, warga Desa Wadas menggugat Keputusan Gubernur Jawa Tengah yang menetapkan wilayah mereka sebagai lokasi penambangan batuan andesit untuk pembangunan Bendungan Bener. Namun, PTUN Semarang menolak gugatan tersebut dengan pendekatan yang lebih berorientasi pada legalitas formal.

Pendekatan tersebut berbeda dengan teori hukum progresif Satjipto Rahardjo yang menempatkan hukum sebagai sarana melindungi manusia, bukan sekadar menegakkan prosedur formal. Dalam perspektif ini, hakim dituntut melakukan *rechtsvinding* apabila penerapan hukum positif belum mampu mewujudkan keadilan substantif dan perlindungan hak masyarakat (Rahardjo, 2006, 2009). Oleh karena itu, pertimbangan hukum dalam perkara Wadas seharusnya tidak berhenti pada verifikasi administratif, tetapi juga menilai apakah kebijakan pemerintah telah menghormati hak konstitusional masyarakat.

Perlindungan tersebut berkaitan erat dengan prinsip partisipasi masyarakat sebagai unsur negara demokrasi. Partisipasi publik dalam pengadaan tanah tidak cukup dipenuhi melalui prosedur formal, tetapi harus memberikan kesempatan yang bermakna bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan keberatan. Orientasi yang hanya menekankan pemenuhan administrasi menunjukkan kesenjangan antara norma konstitusi dan implementasinya (Nasution & Suhardana, 2020). Sejalan dengan itu, teori hukum responsif memandang hukum sebagai instrumen yang mengakomodasi kepentingan masyarakat sekaligus menjamin perlindungan hak publik secara berkeadilan (Sulaiman & Nasir, 2023).

Selain menjamin partisipasi masyarakat, negara hukum juga mensyaratkan pembatasan kekuasaan pemerintah melalui mekanisme konstitusional. Prinsip *checks and balances* menjadi instrumen perlindungan hak konstitusional, termasuk hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana dijamin Pasal 28H UUD 1945. Dalam konflik Wadas, degradasi lingkungan, alih fungsi lahan, serta minimnya pelibatan masyarakat dalam penyusunan AMDAL menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan belum sepenuhnya sejalan dengan perlindungan hak dasar warga negara (Faisal & Triyana, 2021).

Pandangan tersebut selaras dengan teori keadilan Rawls yang menempatkan institusi negara sebagai sarana menjamin distribusi hak dan kewajiban secara adil, terutama bagi kelompok yang rentan (Rawls, 1995; Asshiddiqie, 2018). Dalam konflik agraria PSN Bendungan Bener, putusan pengadilan tidak hanya dituntut memberikan kepastian hukum, tetapi juga menjamin perlindungan yang efektif terhadap hak atas tanah, lingkungan hidup, dan hak konstitusional masyarakat. Dengan demikian, legitimasi yudisial diukur dari kemampuan pengadilan menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai esensi negara hukum (Thaher, 2024b).

Berdasarkan analisis terhadap *ratio decidendi*, penelitian ini menunjukkan bahwa pertimbangan hukum hakim telah memenuhi aspek legalitas formal sebagai karakteristik *rechtsstaat*, namun belum sepenuhnya mengintegrasikan dimensi keadilan substantif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yudisial belum dijalankan secara optimal sebagai instrumen perlindungan warga negara terhadap tindakan administrasi pemerintahan (Rahardjo, 2009; Thaher, 2024a).

3.2. Batas Penggunaan Diskresi Pemerintah dalam Pelaksanaan PSN Bendungan Bener Ditinjau dari AUPB, serta Kerangka Three-Tier Judicial Review

a. Penggunaan Kewenangan Diskresi Pemerintah

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan diskresi dibatasi oleh prinsip legalitas dan AUPB agar tidak berkembang menjadi tindakan sewenang-wenang. Keputusan administrasi harus memenuhi asas kecermatan dan keterbukaan melalui penilaian yang komprehensif terhadap dampak kebijakan serta menjamin partisipasi masyarakat terdampak (Hadjon, 2015; Ridwan, 2018; Luthfi, 2021).

Dalam perkara *a quo*, batas tersebut menjadi relevan untuk menilai apakah kewenangan administrasi dijalankan sesuai tujuan pemberiannya. Penyatuan izin penambangan (*quarrying*) ke dalam izin pengadaan tanah Bendungan Bener menimbulkan persoalan karena kedua kegiatan memiliki rezim hukum, perizinan, dan dampak lingkungan yang berbeda. Penambangan batuan andesit sebagai kegiatan ekstraktif memerlukan pen-

gujian tersendiri sehingga berpotensi bertentangan dengan perlindungan hak agraria masyarakat (Harsono, 2008).

Permasalahan serupa tampak pada penerapan asas keterbukaan. Penolakan masyarakat Desa Wadas tidak direspons melalui mekanisme partisipasi yang bermakna sehingga penggunaan diskresi berpotensi melampaui batas kewenangan administrasi negara (Fauzi, 2022). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengawasan yudisial terhadap Proyek Strategis Nasional belum sepenuhnya mampu mengendalikan penggunaan diskresi agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum (Hadjon, 2015).

Prinsip *checks and balances* menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintah (Thaher, 2024a). Namun, penggunaan aparat keamanan dalam proses pengadaan tanah yang disertai keterbatasan ruang partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa legalitas formal berpotensi digunakan sebagai instrumen legitimasi kekuasaan (*rule by law*). Apabila praktik tersebut terus berulang, penyelenggaraan pemerintahan berisiko bergeser menuju karakteristik *machtsstaat*, yaitu ketika dominasi kekuasaan eksekutif tidak lagi diimbangi mekanisme pengawasan yang efektif (Asshiddiqie, 2010; Wijaya, 2022).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan dalam perkara *a quo* tidak hanya berkaitan dengan legalitas penggunaan diskresi, tetapi juga efektivitas pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan administrasi negara.

b. Perspektif AUPB dan Potensi Pergeseran Menuju Karakteristik *Machtsstaat*

Penggunaan diskresi dalam hukum administrasi negara harus didasarkan pada kewenangan yang sah melalui atribusi, delegasi, atau mandat serta tetap tunduk pada larangan *ultra vires* dan *détournement de pouvoir* (Hadjon, 2015; Ridwan, 2020). Pengawasan terhadap diskresi menjadi instrumen penting untuk memastikan fleksibilitas pemerintahan tidak berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan yang merugikan hak masyarakat.

Dalam pelaksanaan PSN, penggunaan diskresi cenderung berorientasi pada pemenuhan prosedur administratif sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012, sementara dimensi keadilan substantif dan perlindungan hak konstitusional masyarakat belum memperoleh perhatian yang seimbang (Sihombing & Haryani, 2022). Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya pengawasan yudisial agar penggunaan kewenangan tetap berada dalam koridor negara hukum (Thaher, 2025a).

Pandangan tersebut sejalan dengan konsep *rechtsstaat* Julius Stahl yang menempatkan perlindungan hak asasi manusia, pembatasan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, dan peradilan administrasi yang independen sebagai pilar utama negara hukum (Stahl, 1878). Dengan demikian, PTUN tidak hanya berfungsi menyelesaikan sengketa administrasi, tetapi juga mengawasi penggunaan kewenangan pemerintah agar tetap sesuai dengan konstitusi. Apabila fungsi tersebut melemah dan pengujian hanya berorientasi pada legalitas formal, prinsip *rechtsstaat* berpotensi bergeser menuju karakteristik *machtsstaat*, yaitu ketika hukum lebih berfungsi sebagai legitimasi kekuasaan (*rule by law*) daripada pembatas kekuasaan (*rule of law*) (Asshiddiqie, 2010).

Dalam Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG, majelis hakim menjadikan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 sebagai dasar untuk menguatkan legalitas tindakan tergugat dan menolak permohonan pembatalan maupun penundaan objek sengketa. Pertimbangan tersebut didasarkan pada kepentingan percepatan pelaksanaan PSN melalui mekanisme percepatan administrasi. Namun, percepatan administrasi tidak dapat mengesampingkan AUPB, *due process of law*, maupun perlindungan hak masyarakat terdampak. Penggunaan diskresi tetap harus diuji berdasarkan legalitas, tujuan pemberian kewenangan, proporsionalitas, dan penghormatan terhadap hak konstitusional warga negara (Hadjon, 2015; Ridwan, 2020).

c. Penguatan Legitimasi Yudisial Melalui Kontrol Peradilan

Dalam perspektif negara hukum, Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tidak dapat dimaknai sebagai dasar untuk mengesampingkan hak warga negara memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan (Asshiddiqie, 2010). Percepatan pelaksanaan PSN tetap harus berada dalam koridor konstitusi sehingga PTUN tidak hanya berfungsi menyelesaikan sengketa administrasi, tetapi juga mengawasi penggunaan kewenangan pemerintah agar tetap sesuai dengan prinsip *rechtsstaat* (Thaher, 2025b).

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menawarkan model *Three-Tier Judicial Review* sebagai penguatan legitimasi yudisial dalam sengketa administrasi PSN yang meliputi:

1. Uji Legalitas: Untuk menilai kesesuaian tindakan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan;
2. Uji Proporsionalitas: Untuk menilai keseimbangan antara percepatan pembangunan dan perlindungan hak konstitusional masyarakat; serta
3. Uji Iktikad Baik: Untuk menguji penerapan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, non-diskriminasi, dan AUPB.

Melalui model tersebut, legitimasi yudisial tidak hanya bertumpu pada kepastian hukum, tetapi juga pada perlindungan hak masyarakat sebagai esensi *rechtsstaat* sekaligus instrumen pencegahan pergeseran menuju karakteristik *machtsstaat* (Asshiddiqie, 2010; Thaher, 2025b).

d. Sintesis Model Three-Tier Judicial Review

Penerapan model *Three-Tier Judicial Review* menempatkan peradilan tata usaha negara tidak sekadar sebagai "stempel legalitas" (*rubber stamp*) bagi kebijakan eksekutif, tetapi sebagai mekanisme pengawasan yang menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara. Model ini mentransformasi paradigma hakim dari sekadar corong undang-undang (*bouche de la loi*) menuju hakim yang responsif dan progresif. Dengan demikian, pengujian yudisial tidak hanya berorientasi pada *rule of law*, tetapi juga mencegah hukum digunakan sebagai instrumen legitimasi kekuasaan (*rule by law*) yang berpotensi mengarah pada karakteristik *machtsstaat*.

Untuk memperjelas hasil penelitian, perbandingan antara *ratio decidendi* Majelis Hakim dan analisis normatif berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020, AUPB, serta prinsip *rechtsstaat* disajikan pada Tabel 1. Tabel tersebut menunjukkan tingkat kesesuaian pertimbangan hukum hakim terhadap prinsip negara hukum, perlindungan hak konstitusional warga negara, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Tabel 1. Analisis Kritis Pertimbangan Hukum Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG dalam Perspektif Perpres Nomor 109 Tahun 2020, AUPB, dan Prinsip Negara Hukum

Aspek	Pertimbangan Hakim PTUN	Analisis Perpres 109/2020 & AUPB
Dasar Hukum	PSN berdasarkan Perpres Nomor 109/2020 sehingga termasuk kepentingan umum	Benar secara formil, namun penetapan PSN tidak otomatis membenarkan cacat prosedur
Kepentingan Umum vs. Hak Individu	Percepatan PSN dikedepankan sehingga gugatan para penggugat ditolak	Perlu penerapan <i>proportionality test</i> . Kepentingan umum tidak boleh menghapus atau mengorbankan hak konstitusional warga secara tidak seimbang
Prosedur & AUPB	Berfokus pada legalitas formil keputusan dan kelengkapan administrasi	Perpres mewajibkan percepatan PSN namun tidak menghapus kewajiban penerapan Asas Kecermatan dan <i>Meaningful Participation</i>
Peran PTUN	Mengesahkan dan melegitimasi tindakan/kebijakan pemerintah	PTUN seharusnya menguji keabsahan materiil dan etis (<i>substantive review</i>), bukan sekadar menjadi <i>rubber stamp</i> bagi kebijakan pemerintah
Implikasi	Menjamin kelancaran PSN	Efektif bagi percepatan fisik, namun rawan menciptakan preseden <i>rule by law</i> yang berpotensi mempersempit ruang pengawasan yudisial

Hasil analisis pada Tabel 1 menunjukkan bahwa pengujian PTUN Semarang masih berorientasi pada *formalistic legality*. Orientasi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan yudisial terhadap tindakan administrasi pemerintahan belum sepenuhnya mewujudkan keadilan substantif (Asshiddiqie, 2018; Rahardjo, 2009). Akibatnya, dampak terhadap ruang hidup, mata pencaharian, dan hak konstitusional masyarakat terdampak belum memperoleh pertimbangan yang seimbang dalam *ratio decidendi* hakim (Rahardjo, 2009; Rawls, 1995).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penerapan AUPB sebagai tolok ukur pengujian KTUN belum dioptimalkan hingga dimensi material dan etisnya. Dampaknya, efektivitas pengawasan yudisial dan legitimasi putusan PTUN berpotensi melemah. Apabila paradigma ini terus dipertahankan, fungsi peradilan administrasi berisiko bergeser dari pengawal keadilan dan hak asasi (*rechtsstaat*) menjadi legitimasi bagi kekuasaan administrasi negara (*machtsstaat*) (Asshiddiqie, 2010).

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG masih didominasi pendekatan legalitas formal sehingga perlindungan hak konstitusional dan keadilan substantif belum memperoleh pertimbangan seimbang. Hal ini menunjukkan fungsi pengawasan yudisial belum sepenuhnya berjalan sebagai mekanisme *checks and balances*. Selain itu, penggunaan diskresi pemerintah dalam PSN Bendungan Bener belum optimal menerapkan AUPB, khususnya Asas Kecermatan dan Keterbukaan, yang berpotensi menggeser *rule of law* menjadi *rule by law*. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan model *Three-Tier Judicial Review* yang mengintegrasikan uji legalitas, proporsionalitas, dan iktikad baik untuk memperkuat legitimasi yudisial dan mencegah karakteristik *machtsstaat* dalam penyelesaian sengketa Proyek Strategis Nasional.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan kepada Mahkamah Agung untuk memperkuat pembinaan dan pendidikan berkelanjutan bagi hakim PTUN guna mendorong pergeseran dari legalitas formal menuju keadilan substantif, serta mengembangkan pedoman pengujian yang mengintegrasikan tiga dimensi *judicial review* tersebut. Kepada Pemerintah, direkomendasikan untuk menggunakan diskresi sesuai tujuan pemberian kewenangan dengan tetap berpedoman pada AUPB, menjamin partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), dan mendukungnya dengan mekanisme pengawasan efektif sebagai implementasi *checks and balances*, sehingga percepatan pembangunan tetap berada dalam koridor *rechtsstaat*.

DEKLARASI

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan finansial dalam bentuk apa pun untuk pelaksanaan penelitian, penyusunan, dan/atau publikasi artikel ini.

Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan tidak memiliki benturan kepentingan finansial maupun hubungan personal yang dapat memengaruhi hasil analisis dan argumen hukum dalam artikel ini.

Ketersediaan Data dan Bahan Hukum

Bahan hukum dan data pendukung yang digunakan dalam penelitian ini dapat diperoleh dari *Corresponding Author* atas permintaan yang wajar.

Pernyataan Penggunaan AI

Selama penyusunan naskah ini, penulis menggunakan ChatGPT dan Gemini semata-mata untuk membantu penyuntingan tata bahasa, meningkatkan keterbacaan naskah, serta membantu pengorganisasian struktur penulisan. Penulis telah memeriksa, memverifikasi, dan mengedit kembali seluruh isi naskah serta bertanggung jawab sepenuhnya atas substansi, analisis hukum, kesimpulan, dan penalaran yuridis yang disajikan dalam artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan dan konsolidasi negara hukum pasca reformasi*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2018). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.
- Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press.
- Craig, P. (2021). *Administrative law* (9th ed.). Sweet & Maxwell.
- Faisal, M., & Triyana, I. (2021). Perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam konflik agraria di Indonesia. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 8(1), 1–20.
- Fauzi, M. R. (2022). Akselerasi pembangunan infrastruktur dan pengebirian partisipasi publik dalam Proyek Strategis Nasional Wadas. *Jurnal Hukum Agraria Kontemporer*, 9(2), 112–130.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Bina Ilmu.

- Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Kompas Cyber Media. (2024, 10 Februari). Sengketa agraria Proyek Strategis Nasional di Desa Wadas. *Kompas.com*. <https://www.kompas.com>
- Luthfi, A. N. (2021). Diskresi pemerintahan kontemporer dan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. *Bumi: Jurnal Ilmiah Tata Ruang dan Agraria*, 7(1), 45–61.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Nasution, A. R., & Suhardana, I. G. (2020). Implementasi asas partisipasi masyarakat dalam pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(4), 455–468.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. (2021). *Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG*.
- Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2021). *Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20/2021 tentang Pembaruan Izin Penetapan Lokasi (IPL) Bendungan Bener*.
- Rahardjo, S. (2006). *Sisi-sisi lain dari hukum di Indonesia*. Kompas.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum progresif: Sebuah sintesa hukum Indonesia*. Genta Publishing.
- Rawls, J. (1995). *A theory of justice* (Revised ed.). Harvard University Press.
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 12.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 263.
- Ridwan, H. R. (2018). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). RajaGrafindo Persada.
- Ridwan, H. R. (2020). *Tiga dimensi hukum administrasi negara dan peradilan administrasi*. RajaGrafindo Persada.
- Sihombing, A. A., & Haryani, E. (2022). Problematika pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam perspektif hukum administrasi negara. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 29(1), 1–22.
- Stahl, F. J. (1878). *Die Philosophie des Rechts: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*. Verlag von Veit & Comp.
- Sulaiman, S., & Nasir, M. (2023). Hukum responsif: Hukum sebagai institusi sosial melayani kebutuhan sosial dalam masa transisi. *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum*, 7(1), 121–138.
- Thaher, I. (2024). *Menata negara Indonesia dalam bingkai Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945: Mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan*. CV Widina Media Utama.
- Thaher, I. (2024a). Hubungan antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 4(1), 217–237.
- Thaher, I. (2024b). Perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 4(1), 258–274.

- Thaher, I. (2025a). Discretion of administrative officials: Boundaries, accountability, and legal oversight through the role of the State Administrative Court. *International Journal of New Approaches to Law and Rationality in Nationhood, Governance, and Rights Advocacy*, 1(1), 1–17.
- Thaher, I. (2025b). Perkembangan konsep negara hukum dalam perspektif hukum tata negara. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 5(2), 2294–2314.
- Wijaya, A. (2022). Pergeseran karakteristik negara hukum menuju karakter machtsstaat dalam pragmatisme hukum investasi. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 143–162.