



**TINJAUAN YURIDIS PEMBATASAN UPAYA HUKUM KASASI DALAM
KASUS GUGATAN TERHADAP KEPUTUSAN PEJABAT DAERAH**

Muhibuddin

Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh
Jl. Ir. Muhammad Taher No. 25, Lueng Bata, Kota Banda Aceh
e-mail : muhibuddinarmia@gmail.com

Mahdi Syahbandir

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh

M. Nur Rasyid

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh

Abstrak - Pasal 45A Ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung membatasi pengajuan upaya hukum kasasi terhadap perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah. Pembatasan ini menimbulkan ketidakadilan bagi pencari keadilan (*yustisiabile*) yang ingin mendapatkan keadilan jika pada tingkat pertama dan banding tidak diterima gugatannya. Di samping itu, pembatasan tersebut telah merubah sistem peradilan di Indonesia yang terdiri dari tingkat pertama, banding dan kasasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan pembatasan upaya hukum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, tinjauan keadilan kepada warga negara dan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang ingin mengidentifikasi dari aspek hukumnya. Data yang digunakan terdiri bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatasan pengajuan upaya hukum untuk mengurangi penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Akibat pembatasan tersebut sangat merugikan warga negara yang ingin memperjuangkan haknya dan tidak mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Kata Kunci : Pembatasan Upaya Hukum Keputusan Kepala Daerah

Abstract - Article 45 (2) point C of the Act Number 5, 2004 on the Supreme Court Especially Limiting judicial review on the decision of the object of civil administrative state's case which its lawsuit is the decision of officials in district, municipality or provincial officials. The limitation is not fair towards every justice seekers who are willing to obtain justices in the first court and the court of appeal have not tried the cases fairly. Apart from that the limitation has changed the justice system in Indonesia consisting of the first instance court, the court of appeal, and review court of the Supreme Court. This research aims to know the reasons of such limitation in the Act Number 5, 2004, justice review for citizens and principles of well law making. This is juridical normative research, which is trying to identify legal substances. The sources of data are secondary that are

primary, secondary and tertiary legal sources. The research shows that the limitation of judicial review is to reduce the number of cases at the Supreme Court. The result of the nullification causes loss for citizens who are trying to fight for their rights and it does not reflect the principle of well law making process.

Keywords : *Limitation, Legal Effort, and Head District Decision*

PENDAHULUAN

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara dari Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat merugikan masyarakat. Tekad pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara terhadap kekuasaan pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan.¹ Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang khusus yang mengadili sengketa-sengketa tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang merugikan orang atau badan perdata, hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana diubah yang terakhir Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 .

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban yang diembankan kepadanya badan atau pejabat tata usaha negara mendapatkan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Kebebasan untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan salah satu tugasnya berupa dikeluarkannya suatu keputusan yang bertujuan untuk memberikan dasar hukum bagi pemecahan masalah yang sedang dihadapi, sehingga sangat dimungkinkan terjadinya keberatan oleh sebagian pihak terhadap pengaturan yang dilakukan badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.²

Bila pihak yang merasa keberatan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah, dapat mengajukan pembatalan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutuskan mengenai perkara gugatan terhadap Putusan Kepala Daerah dalam kedudukannya

¹Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : PT. Ghalia Indonesia, 1996, hlm. 12.

²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : Pustaka Sinar harapan, 1991, hlm. 122.

sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan yang diterbitkan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut diproses sesuai dengan prosedur Hukum Acara yang berlaku dilingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Salah satu gugatan yang diajukan terhadap Surat Keputusan Gubernur Aceh diajukan oleh Direktur Utama PDPA (Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh) yang diberhentikan yaitu Syukri Ibrahim, Pemberhentian Direktur Utama PDPA dilakukan sebelum habis masa jabatannya tanpa menyebutkan alasan-alasan yang memadai/cukup dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Namun yang dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara sebatas Keputusan Tata Usaha Negara saja, tindakan-tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang tanpa keputusan tidak menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara.³

Bagi para pihak yang merasa tidak puas atas putusan yang diberikan pada Pengadilan tingkat pertama (PTUN), dapat mengajukan Upaya Hukum kepada Pengadilan Banding yaitu Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Upaya Hukum ini merupakan sebuah upaya untuk memperbaiki adanya kekeliruan pada Putusan Pengadilan, Upaya Hukum yang dimaksud didalam Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari; (a) Upaya Hukum Biasa, berupa Banding dan Kasasi, dan (b) Upaya Hukum Luar Biasa, berupa Peninjauan Kembali.

Berdasarkan ketentuan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap putusan PTUN tersebut dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh Penggugat atau Tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus diberi kuasa untuk itu. Pengajuan banding dapat dilakukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan diberitahukan kepada yang bersangkutan secara patut.

Kajian ini hanya dibatasi pada pengajuan upaya hukum kasasi terhadap keputusan kepala daerah. Artinya, putusan kepala daerah tidak dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Pasal 45 Ayat (2) huruf c UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung mengatakan Mahkamah Agung dalam tingkat

³Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 97.

kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya. Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. Putusan tentang praperadilan;
- b. Perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda;
- c. Perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa upaya hukum kasasi tidak dapat dilakukan terhadap kasus praperadilan, peradilan yang diancam dengan pidana paling lama 1 tahun atau diancam dengan pidana denda dan perkara tata usaha negara yang objek gugatannya keputusan pejabat daerah. Pembatasan pengajuan upaya hukum ini berakibat pada ketidakadilan pada warga negara. Di mana warga negara yang memiliki keinginan mengajukan kasasi terhadap kasus tersebut tidak dapat mengajukannya karena telah dibatasi oleh Undang-Undang.

Kajian ini tidak mengkaji tiga perkara yang mendapatkan pembatasan dalam Undang-Undang Mahkamah Agung, akan tetapi dikhususkan pada pembatasan pengajuan upaya hukum kasasi terhadap keputusan kepala daerah. Tujuan yang ingin dicapai melalui kajian ini adalah untuk mengetahui alasan yang membatasi upaya hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah, Apakah pembatasan upaya hukum Perkara Tata Usaha Negara yang objek gugatannya Keputusan Kepala Daerah merupakan pelanggaran terhadap hak warga negara atas persamaan dimuka hukum? dan Apakah pembatasan upaya Hukum sudah sesuai dengan Azas Pembentukan Perundang-Undangan yang baik?.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan tujuan untuk mengkaji dalam aspek hukum terkait pembatasan pengajuan upaya hukum kasasi dalam perkara tata usaha negara yang dikeluarkan oleh keputusan kepala daerah. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum

primer, sekunder dan tersier. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory reasearch*).

Data penelitian yang sudah terkumpul akan dipilah dan diklasifikasi dalam kelompok masing-masing. Setelah itu akan dianalisis secara kualitatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Analisis data dilakukan secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya terhadap setiap putusan terakhir pengadilan (dari semua lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) dapat dimintakan upaya hukum banding maupun kasasi, kecuali undang-undang menentukan lain (*vide* Pasal 21 Ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman), yang juga antara lain diatur dalam ketentuan Pasal 131 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Pasal 63 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama; dan Pasal 335 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Berbeda halnya dalam konteks perkara tata usaha negara yaitu keputusan kepala daerah yang tidak dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dikarenakan telah dibatasi oleh UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Pasal 45A Ayat (2) huruf c merupakan satu kriteria perkara yang tidak dapat diajukan kasasi yaitu Perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Meskipun demikian, pada tataran empiris masih ditemukan warga negara yang mengajukan kasasi terhadap perkara tata usaha negara yang objek perkaranya berupa putusan kepala daerah. Di antaranya dapat dilihat dari beberapa kasus berikut ini:

Pertama, putusan Nomor 09/G/2015/PTUN-Bna yang diajukan oleh Tgk. H. Abu Bakar yang merupakan Imam Masjid Raya Pase Panton Labu Kecamatan

Tanah Jambo Aye Kabupaten Aceh Utara. Dalam kasus tersebut, Penggugat dibatalkan SK –nya oleh Bupati Aceh Utara. Akibatnya, ia tidak dapat lagi menjabat sebagai Imam Mesjid. Penggugat tidak menerima pembatalan tersebut, sehingga menempuh jalur hukum dengan cara mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh. Pada tingkat pertama, berdasarkan alat bukti dan keterangan saksi yang dihadirkan ke persidangan, gugatan yang diajukan oleh Imam Mesjid dikabulkan pada tingkat pertama. Akhirnya, Tergugat (Bupati Aceh Utara) mengajukan upaya hukum banding ke pengadilan tinggi tata usaha negara Medan. Berdasarkan pemeriksaan di tingkat banding, majelis hakim yang mengadili dan menyelesaikan perkara tersebut mengabulkan permohonan banding tergugat / pembeding.

Penggugat tidak menerima terhadap putusan tersebut, sehingga mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung menerima permohonan kasasi yang diajukan Penggugat / Terbanding / Pemohon Kasasi. Dalam diktum amar putusannya, majelis hakim Mahkamah Agung menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan.

Kedua, perkara dengan nomor register 01/G/2015/PTUN-BNA dengan objek sengketa Surat Keputusan Keuchik Gampong Neusu Aceh Kecamatan Baiturrahman Kota Banda Aceh. Perkara tersebut berawal dari pemberhentian kepala Dusun oleh Keuchik Gampong setempat. Kepala Dusun tidak menerima terhadap tindakan tersebut, akhirnya mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh. berdasarkan pemeriksaan di persidangan, Majelis Hakim PTUN mengabulkan gugatan Kepala Dusun seluruhnya.

Selanjutnya, Keuchik (Tergugat) mengajukan banding ke PTTUN Medan melalui memori banding yang telah dipersiapkan. Hakim PTTUN mengabulkan permohonan banding yang diajukan oleh Tergugat dan membatalkan putusan PTUN Banda Aceh. setelah itu, Penggugat (Kepala Dusun) mengajukan kasasi kembali terhadap putusan tersebut untuk mendapatkan keadilan bagi dirinya. Namun, usahanya ditolak oleh majelis hakim di Mahkamah Agung secara keseluruhan.

Ketiga, perkara Nomor : 07/G/2013/PTUN-BNA yang objek gugatannya berupa: Surat Keputusan Gubernur Aceh Nomor: 539/110/2013, tanggal 5

Februari 2015 tentang pengangkatan dan pemberhentian direksi daerah pembangunan aceh. pada tingkat pertama dan kedua, majelis hakim mengabulkan gugatan yang diajukan oleh penggugat. Artinya, dalam perkara tersebut dimenangkan oleh Penggugat. Gubernur Aceh melalui kuasa hukumnya mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung melalui pengadilan tingkat pertama. Upaya hukum yang diinginkan oleh pihak gubernur tidak membuahkan hasil yang maksimal, karena panitera PTUN Banda Aceh mengeluarkan surat keterangan yang menerangkan bahwa perkara tersebut tidak dapat diajukan kasasi karena menjadi salah satu kriteria perkara yang tidak dapat dibatasi oleh Pasal 45 Ayat (2) huruf c UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia. Dengan kata lain, perkara tersebut cacat secara formal. Oleh karenanya, Panitera tidak mengirimkan lagi ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan ketiga perkara di atas, terdapat beberapa hal yang menarik untuk dianalisis secara mendalam. Ketiga putusan tersebut terjadi di Aceh dan menjadi kewenangan PTUN Banda Aceh untuk mengadili dan menyelesaikan. Namun, perkara yang pertama dan kedua, Ketua PTUN Banda Aceh mengirimkan memori kasasi ke Mahkamah Agung. Sementara perkara yang ketiga tidak diteruskan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseragaman Ketua PTUN dalam menerapkan aturan hukum yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seolah-olah, Ketua PTUN telah menganaktirikan perkara yang satu dengan perkara yang lain. *Azas equality before the law* (persamaan di hadapan hukum) sudah diabaikan.

Hal yang menarik lainnya dari perkara di atas adalah pengetahuan masyarakat terhadap aturan pembatasan pengajuan kasasi masih relatif sangat kurang. Bahkan bukan hanya masyarakat, penegak hukum sendiri dalam hal ini hakim di PTUN kurang mengetahui adanya aturan tersebut. Hal ini didasarkan pada beberapa kenyataan yang ada yaitu adanya perkara-perkara yang sebagian diajukan kasasi dan sebagian yang lain tidak. Jika masyarakat dan hakim telah mengetahui adanya aturan tersebut, kemungkinan besar hakim tidak akan meneruskan perkara tersebut ke Mahkamah Agung.

Tindakan yang dilakukan oleh ketua PTUN merupakan salah satu bentuk diskriminasi terhadap aturan hukum yang ada. Seharusnya dalam menerapkan aturan hukum tidak boleh dibeda-bedakan antara yang satu dengan yang lain. Jika perkara yang objek perkaranya sudah dibatasi pengajuan kasasi oleh aturan hukum yang berlaku, Ketua PTUN harus menaati dan melaksanakan aturan tersebut. Supremasi hukum harus ditempatkan di atas segala-galanya oleh penegak hukum supaya terwujudnya keadilan bagi para pencari keadilan (*yustisiabile*). Bukan justru membingungkan masyarakat dalam mengajukan kasasi terhadap perkara tersebut.

Pembatasan perkara yang diajukan kasasi ke Mahkamah Agung memang suatu hal yang dapat dimaklumi. Mengingat banyaknya kasus yang menumpuk di Mahkamah Agung, sehingga perlu dibatasi perkara-perkara tertentu saja yang dapat diajukan kasasi. Pada tahun 2014, Mahkamah Agung menerima 18.926 perkara yang terdiri sisa perkara tahun 2013 sebanyak 6.415 perkara dan yang diterima tahun 2014 sebanyak 12.511 perkara.⁴ Perbandingan antara jumlah perkara putus dengan jumlah beban perkara menunjukkan bahwa rasio produktifitas memutus perkara tahun 2014 sebesar 76,62% sedangkan sisa perkara sebesar 23,38%.⁵ Dengan demikian kinerja memutus perkara dikualifikasikan baik karena telah memenuhi standar minimal. Rasio produktifitas memutus perkara tahun 2014 meningkat 5,20 % dari tahun 2013 sebesar 71,42%. Prosentase sisa perkara tahun 2014 berhasil dikurangi hingga sebesar 23,38% dari tahun 2013 yang berada di level 28,58%. Nilai produktifitas memutus perkara di tahun 2014 ini melampaui capaian 2013 yang ketika itu merupakan yang tertinggi. Sisa perkara tahun 2013 sebanyak 6.415 perkara yang merupakan sisa terendah sepanjang sejarah, kembali bisa dikikis sebesar 31,02% sehingga menjadi 4.425 perkara.

Penyelesaian perkara di atas tentunya merupakan pencapaian yang cukup signifikan mengingat jumlah perkara yang masuk. Mahkamah Agung RI menerima perkara pada tahun 2014 sebanyak 12.511 perkara dan berhasil melakukan minutasi serta mengirim kembali ke pengadilan pengaju sebanyak

⁴ *Op.Cit*

⁵ *Opcit* Hlm. 23

13.069 perkara.⁶ Perbandingan antara jumlah perkara yang diterima dan perkara yang berhasil diminutasi/dikirim kembali ke pengadilan pengaju menunjukkan nilai clearance rate tahun 2014 sebesar 104,46%. Nilai clearance rate ini dikategorikan baik karena Mahkamah Agung RI bisa mengikis perkara aktif sebanyak 558 perkara (4,46%). Nilai clearance rate tahun 2014 meningkat sebesar 4,27% dibandingkan tahun sebelumnya yang berada di level 100,19%. Nilai clearance rate Mahkamah Agung RI dalam lima tahun terakhir selalu diatas 100%, kecuali tahun 2012 yang berada 93,42%. Dari keseluruhan perkara yang dikirim ke pengadilan pengaju tahun 2014, sebagian besar merupakan perkara yang diregister tahun 2013, sebanyak 6.544 perkara (50,07%).⁷

Hal ini dapat berakibat terhadap menumpuknya permohonan kasasi ke Mahkamah Agung, yang pada gilirannya dapat menyebabkan setiap permohonan kasasi ke Mahkamah Agung membutuhkan rentang waktu yang cukup panjang dan lama (3 sampai 5 tahun, bahkan tidak jarang sampai 10 tahun), jika demikian halnya dapat merugikan para pihak pencari keadilan (*justicebelen*), hal demikian dapat berdampak pada penciptaan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) menjadi barang langka dan mustahil.

Guna memperkuat arah perubahan penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah ditentukan dalam UUD 1945, maka Pemerintah dan DPR bersepakat melakukan penyesuaian-penyesuaian atas berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Mahkamah Agung sebagai salah satu pilar pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, hal ini sangat diperlukan guna lebih disesuaikan dengan perkembangan dan kemajuan serta percepatan pembangunan di berbagai bidang.

Sebagai tindak lanjut dari kehendak Pemerintah dan DPR tersebut, maka dilakukanlah perubahan-perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Mahkamah Agung, utamanya terhadap ketentuan-ketentuan tertentu yang mengatur antara lain syarat-syarat untuk menjadi Hakim Agung, syarat usia pensiun dan masa perpanjangannya, kewenangan pengawasan terhadap perilaku Hakim, sampai kepada cara-cara untuk menanggulangi penumpukan perkara yang menjadi beban dan tugas Mahkamah Agung.

⁶Opcit Hlm. 25

⁷Opcit Hal 26

Mahkamah Agung diharapkan dapat memberikan jawaban dan solusi terhadap tugas, fungsi maupun kewenangan Mahkamah Agung yang semakin berat dan kompleks. Guna mengurangi kecenderungan para pihak untuk melakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung terhadap putusan terakhir pengadilan (putusan pengadilan tingkat banding), dan mengurangi penumpukan perkara (*back log*) di Mahkamah Agung, maka diperlukan langkah-langkah kebijakan strategis tertentu, antara lain dengan memaksimalkan jumlah anggota Hakim Agung, melakukan pembatasan terhadap perkara-perkara tertentu yang dapat dimintakan kasasi (vide Pasal 45A Ayat (2) huruf c UU MA), mengefektifkan lembaga mediasi guna mencapai perdamaian para pihak yang berperkara (vide Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dan SEMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama. Menerapkan Lembaga Damai (eks. Pasal 130 HIR/154 RBG) dan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 yang telah diubah dengan PERMA nomor 1 tahun 2008 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan).

Pembatasan kasasi Terhadap perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam pasal 45A ayat (2) huruf c Undang-Undang Mahkamah Agung melanggar hak masyarakat. Kriteria keadilan tersebut dapat dinilai dari beberapa faktor yaitu : *Pertama*, bagaimanakah definsi hukum dan keadilan serta bagaimana cara untuk mendapatkan keadilan bagi masyarakat diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia (*access to Justice*); *kedua*, apakah disediakan upaya hukum jika seandainya terhadap putusan Hakim yang terhadapnya tidak dapat dimohonkan kasasi itu terdapat kesalahan, kekhilafan, dan kekeliruan yang dapat menyebabkan kerugian hak konstitusional Pemohon.⁸

Jika keadilan dimaknai sebagai kebahagiaan sosial, maka kebahagiaan sosial tersebut akan tercapai jika kebutuhan individual sosial terpenuhi. Tata aturan yang adil adalah tata aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut. Namun tidak dapat dihindarkan adanya fakta bahwa keinginan seseorang

⁸ Ujang Abdullah, Makalah yang disampaikan pada diklat Calon Hakim PPC Terpadu angkatan VI Mahkamah Agung RI, Megamendung, Bogor.

atas kebahagiaan dapat bertentangan dengan kepentingan orang lain. Maka keadilan adalah pemenuhan keinginan individu dalam suatu tingkat tertentu. Keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang.⁹

Konsep hukum dan keadilan ini telah memperoleh jaminan pengakuan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yaitu Pasal 1 ayat (3) yang mengatur : "Negara Indonesia adalah negara hukum." Sebagaimana telah menjadi pengetahuan bersama, gagasan negara hukum merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan boleh dikatakan selalu aktual. Salah satu ahli yang sering dirujuk ketika membicarakan gagasan negara hukum (*rechtsstaat*) dalam tradisi eropa kontinental adalah Friedrich Julius Stahl. Unsur-unsur yang harus ada dalam *rechtsstaat*, yaitu: *Pertama*, Pengakuan hak asasi manusia; *kedua*, pemisahan kekuasaan, *ketiga*, pemerintahan berdasar atas undang-undang; dan *keempat*, peradilan administrasi. Sedangkan unsur-unsur yang harus terdapat dalam *rule of law* adalah: *pertama*, supremasi hukum; *kedua*, persamaan di depan hukum; *ketiga*, konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia.

Sebagai tindak lanjut pengaturan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur : Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian negara kita meletakkan jaminan bahwa penyelenggaraan peradilan ditujukan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Dengan adanya pengaturan dalam pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 ini menunjukkan bahwa Negara Indonesia tidak memisahkan hukum dan keadilan, hukum dan keadilan merupakan tujuan yang ingin dicapai lewat penyelenggaraan peradilan dan menjadi tugas kekuasaan Kehakiman untuk mewujudkan hal tersebut.¹⁰

Kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang PTUN yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Kewenangan Pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kompetensi atau kewenangan mengadili. PTUN mempunyai

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Penjelasan serta analisa dari Undang-Undang Dasar 1945

kompetensi menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama. Sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) untuk tingkat banding. Akan tetapi untuk sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administrasi berdasarkan Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 maka PTTUN merupakan badan peradilan tingkat pertama. Terhadap putusan PTTUN tersebut tidak ada upaya hukum banding melainkan kasasi.¹¹

Walaupun demikian didalam pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia terdiri dari tiga tingkatan mulai dari Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tingkat Banding dan Mahkamah Agung. Khusus mengenai perkara keputusan kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 45 A Ayat 2 Huruf C Undang-Undang Mahkamah Agung, tidak dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Apabila para pihak tidak puas terhadap Putusan yang telah dijatuhkan oleh Pengadilan Tingkat Banding, Pencari Keadilan tersebut tidak dapat mengajukan upaya hukum kasasi.

Seharusnya warga negara memperoleh kesempatan 3 (tiga) kali upaya hukum untuk mencapai keadilan mulai dari tingkat pertama, tingkat banding dan tingkat kasasi. Namun dalam hal ini masyarakat telah dihilangkan haknya sebanyak 1 (satu) kali pada tingkat Kasasi karena Penerapan Pasal 45 A Ayat 2 Huruf C Undang-Undang Mahkamah Agung.

Dengan adanya pembatasan tersebut, secara tidak langsung telah adanya paradigma baru terhadap sistem peradilan di Indonesia yaitu peradilan dua tahap atau *two-tier system* (pengadilan TUN dan/atau pengadilan tinggi TUN dan/atau Mahkamah Agung), sehingga tidak ada lagi kewajiban upaya hukum yang harus ditempuh, yaitu melalui 4 (empat) tahapan : tingkat pertama (pengadilan TUN), tingkat banding (pengadilan tinggi TUN), tingkat kasasi (MA), dan peninjauan kembali (MA)¹².

Menurut Agus, tujuan peradilan dua tahap ini, bukan hanya untuk meningkatkan kualitas putusan di tingkat pertama dan banding sebagaimana

¹¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹² Agus Budi Susilo, Pembatasan Hak Kasasi Dan Konsekuensi Hukum Bagi Pencari Keadilan Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, hlm. 316-317.

maksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2004, melainkan juga untuk meningkatkan kualitas putusan MA yang selama ini terkesan memutus perkara hanya untuk menyelesaikan kuantitasnya. Selain itu juga, sebagai wujud penyesuaian penyelesaian sengketa TUN pasca diberlakukannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini menginginkan adanya satu tahap proses penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administratif di internal pemerintahan terlebih dahulu, sebelum diselesaikan oleh lembaga peradilan TUN.¹³

Dilihat dari perpektif hak masyarakat untuk mendapatkan keadilan, Pembatasan perkara ini lebih ditujukan untuk Keadilan yang paling besar yaitu pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang. Permohonan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung terhadap putusan pengadilan tinggi (banding) dari semua lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara.

Dengan demikian ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA, dapat dikatakan menghilangkan, membatasi atau setidaknya telah menghalang-halangi hak masyarakat untuk melakukan upaya hukum, maupun akses untuk memperoleh keadilan melalui lembaga yudikatif (*access to justice*), dan ketentuan ini dapat menimbulkan perlakuan yang bersifat diskriminatif terhadap pemenuhan untuk mendapatkan kepastian hukum (*rechtszekerheid*), sebagaimana dijamin dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan cerminan kapasitas pembentuknya, dalam hal ini eksekutif bersama legislatif. Keinginan yang ingin diwujudkan dari Undang-Undang yang akan dibentuk adalah dapat memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu, aturan hukum yang baik dapat mengakomodir kepentingan masyarakat dan memposisikan warga negara bersamaan di hadapan hukum. Hal ini merupakan materi yang perlu diperhatikan oleh pembentuk aturan. Pasal 6 huruf (g) dan (h) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹³ Agus Budi Susilo, Pembatasan Hak Kasasi Dan Konsekuensi Hukum Bagi Pencari Keadilan Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, hlm. 316-317.

mengharuskan supaya setiap materi yang dituangkan harus mengakomodir aspek keadilan dan kesamaan kedudukan dalam hukum.

Konsep tersebut jika dianalisis dengan Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung belumlah terakomodir dengan baik. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal, yaitu;

Pertama, Undang-Undang tersebut belum mampu memberikan aspek keadilan kepada warga negara karena upaya hukum yang diberikan hanya sampai pada tingkat Pengadilan Tinggi, tidak sampai pada tingkat kasasi ke Mahkamah Agung. Pihak yang kalah tingkat pertama dan tingkat banding seharusnya dapat diberikan kesempatan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam aturan hukum perlu diakomodir tiga aspek penting sebagaimana yang terdapat dalam aliran hukum, yaitu¹⁴.

1. Aliran *etis*, yang menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu semata-mata hanya untuk mencapai keadilan.
2. Aliran *utilities*, yang menganggap bahwa pada prinsipnya, tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat.
3. Aliran *normative juridis*, yang menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu adalah untuk menciptakan kepastian hukum.

Kedua, Pembatasan pengajuan kasasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 merupakan bentuk penyimpangan terhadap kekuasaan kehakiman di Indonesia, di mana tingkatan pengadilan terdiri dari pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi. Oleh karena adanya pembatasan tersebut, maka berakibat pada hilangnya kewenangan Mahkamah Agung dalam mengadili perkara pada tingkat kasasi.

Alasan-alasan di atas harus diperhatikan oleh pembentuk Undang-Undang sebagai perumus yang menentukan nasib warga negara. Jika alasan pembentuk Undang-Undang membatasi pengajuan kasasi dikarenakan menumpuknya perkara di Mahkamah Agung, seharusnya bukan membatasi dengan ketentuan perundang-undangan. Akan tetapi perlu dicarikan cara lain yang strategis dan tidak mendiskriminasikan warga negara untuk memperoleh hak-haknya. Cara lain yang

¹⁴ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet. II, 2011), hlm.129-130.

dapat ditempuh barangkali dengan menambah jumlah hakim di Mahkamah Agung. Dengan adanya penambahan tersebut semua perkara yang diajukan oleh pencari keadilan dapat teratasi dengan baik. Jika hal ini tidak diperhatikan oleh pengambil kebijakan, maka hak-hak warga negara untuk mendapatkan keadilan akan terabaikan.

KESIMPULAN

Pasal 45A Ayat (2) Huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung membatasi upaya hukum perkara administrasi negara terkait keputusan kepala daerah. Pembatasan ini bertujuan untuk mengurangi penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Dengan adanya pembatasan tersebut, upaya hukum yang dapat ditempuh hanya sampai pada tingkat banding.

Pembatasan upaya hukum terhadap putusan kepala daerah merupakan pelanggaran terhadap keadilan bagi warga negara. Hal ini dikarenakan telah mengurangi hak warga negara dalam menggunakan upaya hukum yang terdiri dari banding, kasasi dan peninjauan kembali. Kekalahan pada tingkat banding, dapat dimungkinkan bisa memenangkan pada tingkat kasasi dengan menunjukkan alat bukti yang lebih banyak.

Pembatasan Upaya Hukum terhadap keputusan Pejabat Daerah tidak mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu karakteristik asas pembentukan yang baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dapat memberikan keadilan bagi warga negara. Di samping itu, pembatasan upaya hukum tersebut dapat menghilangkan peran dari kekuasaan kehakiman di Indonesia yang terdiri dari tiga tingkatan yaitu Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tingkat Banding dan Kasasi di Mahkamah Agung.

Melalui kajian ini diharapkan menjadi referensi bagi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam merumuskan serta merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung pada masa yang akan datang. Diharapkan juga supaya hakim PTUN di seluruh Indonesia memiliki pemahaman yang sama terkait pembatasan upaya hukum ini dan tidak menerima memori kasasi penggugat maupun tergugat sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun

2004 direvisi. Diharapkan kepada peneliti lain untuk mengkaji dan mendalami persoalan ini dalam sudut pandang yang berbeda pada masa yang akan datang dengan tujuan dapat terciptanya peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodir kepentingan warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Budi Susilo, Pembatasan Hak Kasasi Dan Konsekuensi Hukum Bagi Pencari Keadilan Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*.

Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika, cet. II, 2011.

Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : PT. Ghalia Indonesia, 1996.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : Pustaka Sinar harapan, 1991.

Ujang Abdullah, Makalah yang disampaikan pada diklat Calon Hakim PPC Terpadu angkatan VI Mahkamah Agung RI, Megamendung, Bogor.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Wicipto Setiadi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1994.