

**DISERTASI**

**PEMBATASAN HAK KASASI DAN KONSEKUENSI HUKUM  
BAGI PENCARI KEADILAN DALAM SISTEM PERADILAN  
TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA**

***THE RESTRICTION OF CASSATION RIGHT AND THE  
CONSEQUENCE FOR JUSTICE SEEKER IN INDONESIAN  
ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEM***

**AGUS BUDI SUSILO**

Disertasi telah dipertahankan dalam ujian terbuka Doktor Ilmu Hukum  
di Universitas Gadjah Mada, pada tanggal 9 April 2016

Email: agusbudiz2015@gmail.com

**ABSTRAK**

Peradilan Tata Usaha Negara mengenal adanya upaya hukum banding, kasasi maupun peninjauan kembali. Khusus mengenai upaya hukum kasasi, semenjak diberlakukannya Pasal 45A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung, ditentukan bahwa tidak semua sengketa Tata Usaha Negara dapat diajukan upaya hukum kasasi. Pembatasan upaya hukum kasasi menimbulkan permasalahan hukum bagi pencari keadilan. Penulisan ini bertujuan mengkaji problematika pengaturan pembatasan hak kasasi dan solusinya agar pengaturannya tidak merugikan bagi pencari keadilan dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tidak tegas atau tidak jelas mengatur secara prosedural dan substansial dalam pembatasan hak kasasi di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga perlu ada langkah hukum agar pengaturan pembatasan hak kasasi memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan. Oleh karenanya, pengaturan pembatasan upaya hukum kasasi harus memperhatikan aspek kualitas maupun jenis perkaranya.

**Kata kunci : pembatasan hak kasasi, Sistem Peradilan Tata Usaha Negara,  
pencari keadilan**

**ABSTRACT**

*There were appeal legal effort, cassation and judicial review on Administrative Court. After the Supreme Court Act article 45A paragraph (2) letter c was applied, it was determined that not all administrative settlement dispute can be filled to cassation legal effort. The setting restriction poses legal problems to justice seekers. This article aims to study the solution of cassation rights setting restrictions so that it can be mutual for*

*administrative justice seekers. Based on the analysis that has been done it can be concluded that the regulation on Supreme Court Act article 45A paragraph (2) letter c Act number 5 2014 was not clear in procedures and substantive. Thus the setting restriction in cassation legal effort has to consider the aspect of quality and cases type.*

**Keywords :** *The restriction of cassation right, Administrative Justice System, justice seeker*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Mahkamah Agung (MA) merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman. Secara tekstual hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Fungsi pokok MA yang bersifat peradilan mencakup lima bidang, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. Menjalankan fungsi sebagai lembaga peradilan kasasi.
2. Memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili lembaga peradilan dibawahnya.
3. Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa perampasan kapal asing oleh kapal perang Republik Indonesia.
4. Memutus permohonan peninjauan kembali.
5. Melakukan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Kaitannya dengan kedudukan MA sebagai lembaga peradilan kasasi, maka tujuan pemeriksaan sengketa pada upaya hukum kasasi ini hakikatnya adalah :<sup>2</sup>

1. Mengoreksi terhadap kesalahan putusan pengadilan di tingkat bawahnya.
2. Menciptakan dan membentuk hukum baru.
3. Melakukan pengawasan guna terciptanya keseragaman penerapan hukum.

Meskipun hakikat upaya hukum kasasi bertujuan sangat baik dalam penegakan hukum dan pengembangan ilmu hukum, akan tetapi secara umum fungsi peradilan yang

---

<sup>1</sup> Panggabean, Henry Pandapotan., *Peranan Mahkamah Agung Dalam Pembangunan Hukum Melalui Putusan-Putusannya Dibidang Hukum Perikatan*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 32.

<sup>2</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan dan Permasalahan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hlm. 539-542.

dilaksanakan MA sejak lama selalu mendapat kritikan, karena menurut banyak kalangan penyelesaian sengketa dirasakan sangat kompleks, lambat, dan berbiaya mahal. Kritikan ini tentunya bukan tanpa alasan, karena faktanya penyelesaian suatu perkara kasasi di MA dapat menghabiskan waktu 2 s/d 3 tahun, bahkan lebih dari pada itu.<sup>3</sup> Fakta tersebut berkaitan dengan sebuah penelitian di tahun 1991 s/d 1995 yang menyatakan rata-rata penumpukan perkara di MA mencapai kurang lebih sebanyak 11.000 perkara kasasi setiap tahunnya.<sup>4</sup> Selanjutnya di tahun 1995 s/d 2000, khusus perkara kasasi dari perkara yang masuk menyisakan perkara sebanyak 9.707.<sup>5</sup> Salah satu faktor terjadinya penumpukan perkara ini sebagai akibat perkara di MA dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan jumlahnya.

Terhadap kondisi yang demikian, para pencari keadilan harus menunggu waktu yang cukup lama, tanpa kejelasan kapan perkaranya berkekuatan hukum tetap dan dapat mempunyai nilai eksekutorial. Akibatnya, timbul kerugian yang dialami pencari keadilan, yaitu selain bersifat materiil juga bersifat moril, dan yang bersifat moril ini mempunyai tekanan yang berkelanjutan bagi para pencari keadilan.<sup>6</sup> Banyaknya kritikan dan saran dari pihak di luar institusi MA, mendorong MA mengambil kebijakan dalam bentuk rekomendasi. Isi pokoknya bahwa untuk meningkatkan peran dan fungsi MA sebagai badan peradilan negara tertinggi, dan terwujudnya asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan, maka dituntut adanya pembatasan upaya hukum kasasi. Selain itu, dengan adanya pembatasan upaya hukum kasasi, MA akan lebih berkonsentrasi pada pemeriksaan perkara tertentu sehingga dapat berpengaruh pada perkembangan dan unifikasi hukum melalui yurisprudensi.<sup>7</sup>

Terhadap permasalahan menumpuknya perkara di MA, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berdasarkan keputusannya berpendapat bahwa terjadinya penumpukan perkara tersebut dikarenakan :

---

<sup>3</sup> Ali Budiardjo, dkk, *Reformasi Hukum di Indonesia (Hasil Studi Perkembangan Hukum – Proyek Bank Dunia)* (Jakarta: Siber Konsultan, 2000). hlm. 116.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 110.

<sup>5</sup> Faisal A. Rani, 2002, *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 311.

<sup>6</sup> Panggabean, Henry P., 2001, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari – Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2001) , hlm.xxix.

<sup>7</sup> Mahkamah Agung RI, 1999, *Pernyataan Hukum Mahkamah Agung RI Dalam Rangka Pelaksanaan TAP MPR-RI NOMOR : X/MPR/1998*, MA RI, Jakarta, hlm. 5.

- a) Adanya kecenderungan pengajuan upaya hukum ke tingkat kasasi yang tidak diimbangi dengan kecepatan putusan perkara.
- b) Kelambanan dan kurang profesionalnya aparat peradilan di MA.
- c) Terdapatnya indikasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).
- d) Belum adanya peraturan yang tegas mengenai pembatasan perkara kasasi.<sup>8</sup>

Dari adanya pendapat-pendapat tersebut, khususnya untuk mencari solusi terhadap masalah penumpukan perkara di MA, maka Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meresponsnya pada saat membahas mengenai Rancangan Undang-Undang (RUU) Mahkamah Agung, yaitu untuk mengurangi penumpukan perkara di MA, diwujudkan melalui pengaturan mengenai pembatasan perkara kasasi. Kemudian RUU tersebut disahkan dan diundangkan pada tanggal 15 Januari 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Undang-undang ini membentuk norma hukum baru mengenai pembatasan upaya hukum kasasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 45A ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 yang menyatakan :

- (1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya.
- (2) 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.

Apabila mencermati tujuan penormaan pembatasan hak kasasi, secara eksplisit ditegaskan pada bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tersebut, pada pokoknya menyatakan :

---

<sup>8</sup> Lampiran Keputusan MPR No.5/MPR/2003 Tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003.

Dalam Undang-Undang ini diadakan pembatasan terhadap perkara yang dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung. Pembatasan ini di samping dimaksudkan untuk mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke Mahkamah Agung sekaligus dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas putusan Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Ironisnya, implementasi ketentuan pembatasan hak kasasi ini justru menimbulkan masalah yang berkenaan dengan nilai-nilai hukum dan keadilan bagi pencari keadilan, seperti : adanya perlakuan yang tidak sama dalam menyikapi objek sengketa TUN yang dibatasi (upaya hukum kasasi) tersebut. Berdasarkan uraian singkat tersebut, maka yang menjadi fokus pembahasan di sini adalah konsep hukum seperti apa yang dapat dilakukan agar pengaturan pembatasan hak kasasi dalam sistem peradilan TUN memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan ?

## **C. Metode Penulisan**

Penulisan ini bersifat deskriptif analitis,<sup>9</sup> yaitu menggambarkan norma dalam perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan konsep atau teori-teori hukum menyangkut permasalahan yang diteliti yakni pembatasan hak kasasi. Kemudian penulis menganalisisnya, dan lebih khusus lagi akan dieksplor mengenai makna dan kriteria pembatasan hak kasasi sesuai prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Dalam menganalisisnya, peneliti tetap berpedoman pada hukum positif dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum.

Metode pendekatan yang digunakan penulis untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek dan jawaban mengenai isu hukum yang ditulis, yaitu dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan pendekatan undang-undang, akan dikaji *ratio legis* dan penafsiran terhadap suatu ketentuan undang-undang untuk menjawab isu hukum mengenai kriteria pembatasan hak kasasi dalam sistem peradilan TUN. Pendekatan perbandingan hukum di sini dimaksudkan dalam rangka mencari titik perbedaan dan persamaan pembatasan hak kasasi di beberapa negara lain, yang kemudian disarikan konsep-konsep yang sesuai

---

<sup>9</sup> M. Aslam Sumhudi, *Komposisi Disain Riset*, (Jakarta: Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, 1986) hlm.45-47.

dengan sistem peradilan TUN di Indonesia. Sedangkan, pendekatan konseptual adalah dengan mempelajari doktrin-doktrin yang sedang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga dapat ditemukan ide-ide yang memberi makna dan kriteria pembatasan hak kasasi dalam sistem peradilan TUN.<sup>10</sup>

Penarikan kesimpulan dari hasil penulisan yang sudah terkumpul dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif.<sup>11</sup> Dikatakan normatif, karena penulisan ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif dan konsep-konsep dalam ilmu hukum. Kualitatif, sebab data yang diperoleh kemudian dianalisis dan disajikan secara deskriptif. Dengan demikian akan merupakan analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka-angka. Dari analisis ini, akan diperoleh konsep dan kriteria pembatasan hak kasasi dalam sistem peradilan TUN.

## **II. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Problematika Aspek Prosedural dan Substansial Pengaturan Pembatasan Hak Kasasi di PTUN**

Dari beberapa ketentuan yang mengatur pembatasan upaya hukum kasasi, yang dikaji lebih lanjut dari penulisan ini adalah mengenai norma yang membatasi adanya upaya hukum kasasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA, yaitu pembatasan berdasarkan substansi perkara dan putusan. Dalam hal ini hanya sebatas mengenai proses pengaturan dari permohonan upaya hukum kasasi sampai dengan dibatasinya perkara itu untuk diproses lebih lanjut ke peradilan kasasi.

Pengaturan prosedural terhadap jenis perkara yang terkena pembatasan kasasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA, hanya diatur dalam ketentuan Pasal 45A ayat (3) dan (4) UU MA. Ketentuan ini hanya mengatur bentuk produk hukum yang dikeluarkan oleh PTUN, yaitu berupa penetapan ketua PTUN. Sebelum adanya produk penetapan tersebut, seharusnya ketentuan ini mengatur proses (beracara) terhadap perkara yang terkena pembatasan kasasi berikut hak-hak para pencari keadilan. Apalagi ketentuan ayat (4) nya menyatakan penetapan ketua PTUN dimaksud tidak dapat diajukan upaya hukum. Tentunya hal itu tidak memberikan kesempatan para pencari keadilan untuk memperoleh pemberitahuan atau informasi terkait hak-hak yang bersifat prosedural. Bahkan, tidak ada kewajiban dari pihak PTUN

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>11</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1989) hlm.25.

untuk memberitahukan hasil putusan atau penetapan pengadilan yang perkaranya tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi. Seakan-akan norma ini menginginkan para pencari keadilan bersifat aktif terhadap perkara yang sedang diproses di pengadilan. Padahal hak untuk memperoleh informasi meliputi juga hak untuk diberitahu secara proaktif oleh pengadilan atas informasi yang berkaitan dengan para pihak pencari keadilan.

Begitu juga pengaturan dalam SEMA No. 11 Tahun 2010 dan SEMA No. 08 Tahun 2011, sama-sama tidak mengatur mengenai prosedur yang memberikan informasi atau pemberitahuan kepada para pihak yang berperkara. Kedua SEMA tersebut hanya mengatur prosedural formal yang ada di internal pengadilan TUN, tanpa adanya pengaturan hak-hak bagi pencari keadilan untuk memperoleh informasi atau pemberitahuan yang perkara terkena aturan pembatasan upaya hukum kasasi. Dengan demikian, SEMA-SEMA tersebut tidak sejalan dengan hak konstitusional para pencari keadilan (terutama hak informatif), karena pengadilan wajib memberikan akses kepada pencari keadilan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan putusan atau penetapan dalam proses persidangan.

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 45A ayat (3) dan (4) UU MA, tidak diatur mengenai proseduralnya, baik mengenai tenggang waktu maupun pengiriman surat atau pemberitahuan kepada para pihak apabila perkaranya dinyatakan tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi. Kondisi seperti ini menimbulkan permasalahan bagi para pencari keadilan, karena dapat saja terjadi perlakuan yang bias yang disebabkan penilaian subjektif ketua dan panitera PTUN. Jadi, ada pelanggaran prinsip objektivitas dalam berhukum, sebagaimana diungkapkan Ulpian (ahli hukum jaman Romawi di era Tyrian): “*constans ac perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*”, yang artinya keajegan dan keabadian yang objektif menentukan hak-hak setiap orang.

Terlebih, ketentuan tersebut secara implisit dalam pemberlakuannya sangat tergantung dari penetapan ketua pengadilan tingkat pertama (PTUN) atau surat keterangan panitera PTUN. Dengan demikian, dari perspektif keadilan prosedural, peraturan dalam ketentuan tersebut tidak mengatur prosedur yang harus dilalui para pencari keadilan. Dengan kata lain, norma dalam UU MA tidak memberikan kepastian hukum bagi pencari keadilan. Bahkan, norma ini memberikan ruang diskresi kepada pimpinan PTUN (terutama ketua dan panitera PTUN). Akibatnya, akan ada penilaian

yang tidak berdasarkan tolok ukurnya dari pimpinan PTUN dalam menyikapi pembatasan upaya hukum kasasi yang diberikan oleh undang-undang.

Begitu juga dengan SEMA No. 11 Tahun 2010 dan SEMA No. 08 Tahun 2011, sama-sama tidak mencerminkan pengaturan agar hakim bersikap objektif dan tidak bias dalam memutus suatu permasalahan hukum. SEMA No. 11 Tahun 2010 memberikan kewenangan penuh kepada ketua PTUN untuk membatasi perkara yang terkena ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004. Meskipun SEMA No. 11 Tahun 2010 memberikan saringan sebelum adanya penetapan dari ketua PTUN, yaitu panitera terlebih dahulu memberikan surat keterangan kepada ketua PTUN bahwa perkara dimaksud terkena pembatasan kasasi, akan tetapi tetap saja ketua PTUN yang berhak untuk menentukan dapat atau tidaknya perkara tersebut diajukan upaya hukum kasasi. Bahkan dalam SEMA No. 08 Tahun 2011 memberi kewenangan penuh kepada panitera MA untuk mengembalikan berkas perkara yang terkena pembatasan hak kasasi yang tetap dikirim ke MA. Bukan tidak mungkin, pengaturan dalam kedua SEMA ini menimbulkan penyimpangan dalam proses peradilan. Artinya, keadilan tidak ditentukan melalui suatu proses beracara yang terbuka, melainkan keadilan hanya ditentukan oleh subjektifitas seorang ketua PTUN.

Sedangkan permasalahan substansial dalam norma Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA adalah secara tekstual (implisit), yakni tidak diberikannya pengertian yang pasti bentuk keputusan pejabat daerah yang bagaimana yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan. Tidak adanya batasan tersebut, menjadikan norma hukum dimaksud bertentangan dengan konsep persamaan dihadapan hukum. Penegak hukum, dalam hal ini ketua dan panitera PTUN, dapat memperlakukan pembatasan upaya hukum kasasi secara berbeda antara satu pihak dengan pihak lain. Penyebabnya adalah adanya pemahaman yang berbeda antara ketua dan panitera PTUN yang satu dengan yang lainnya.

Dari uraian tersebut, teks dalam ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA ini dapat mengakibatkan bertentangan dengan prinsip "*impartial application of the law*". Bukan maksud dan substansi (konteks dan kontekstual) diberlakukannya norma ini yang salah, akan tetapi teks norma ini tidak diperjelas dan dipertegas mengenai batasan objek sengketa yang bersifat kedaerahan yang dibatasi upaya hukum kasasinya, sehingga berdampak pada perlakuan yang tidak sama di antara para pencari keadilan.

Apabila dicermati norma dalam ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA, merupakan norma yang diharapkan adanya kepastian hukum bagi pencari keadilan. Secara substansial, dengan dibatasinya perkara TUN berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan, substansinya dalam rangka memberikan kepastian hukum. Artinya, menghindari adanya proses yang berlarut-larut yang akan menimbulkan ketidakpastian bagi pencari keadilan. Maksud dibuatnya norma pembatasan hak kasasi pada prinsipnya sudah sesuai dengan asas kejelasan tujuan yang hendak dicapai, yaitu hasil dari putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dapat segera diperoleh pihak pencari keadilan dan menyederhanakan penyelesaian sengketa TUN.

Hanya saja, di luar substansi norma tersebut, terdapat permasalahan tekstual norma yang kurang terperinci penjabaran kriteria KTUN yang dibatasi upaya hukum kasasinya.

Dari berbagai permasalahan penormaan pembatasan hak kasasi tersebut (Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA), dalam praktek banyak menimbulkan permasalahan hukum dan keadilan. Sebagai contoh, kuantitas perkara yang sifatnya kedaerahan di PTUN Semarang sejak tahun 2004 sampai dengan 2013, apabila ditinjau dari jumlah Tergugatnya, maka terlihat pihak pejabat daerah di tingkat Provinsi yang dijadikan sebagai pihak Tergugat berjumlah 107 (seratus tujuh) dari jumlah keseluruhan 540 (lima ratus empat puluh) Tergugat. Sedangkan, pejabat daerah di tingkat Kabupaten/Kota adalah berjumlah 433 (empat ratus tiga puluh tiga) orang dari jumlah Tergugat semuanya 540 (lima ratus empat puluh) orang. Jadi, dalam persentase jumlah Tergugat di tingkat Kabupaten/Kota lebih besar dari pada jumlah Tergugat di tingkat Provinsi atau dengan perbandingan 81,2 % di Kabupaten/Kota dan 19,2% di Provinsi.

Dari data tersebut, sejak pemberlakuan ketentuan pembatasan upaya hukum kasasi (sejak tahun 2004 sampai dengan 2013), diperoleh fakta bahwa hanya 4 (empat) perkara yang terkena pembatasan upaya hukum kasasi. Tentunya, hal ini perlu dikaji lebih lanjut, mengingat persentase objek sengketa yang bersifat kedaerahan yang diajukan kasasi jumlahnya melebihi dari itu.

**B. *Ius Constituendum* Agar Pengaturan Pembatasan Hak Kasasi Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pencari Keadilan**

**1. Penegasan Norma Pembatasan Hak Kasasi Berdasarkan Kualitas dan Jenis Perkara**

Untuk menentukan tolok ukur norma pembatasan hak kasasi perlu ditinjau dari aspek historis berlakunya norma pembatasan hak kasasi yang pernah dan/atau masih diberlakukan di Indonesia sampai dengan sekarang. Dalam sejarahnya, sejak sebelum Negara Indonesia merdeka sistem peradilan di Indonesia sudah mengenal adanya pembatasan upaya hukum. Di bawah ini, penulis akan menguraikannya secara singkat perkembangan pengaturan pembatasan upaya hukum :

- 1) Peradilan di zaman Hindia Belanda mengandung prinsip dualisme, bahkan sistem peradilannya dipergunakan lebih dari dua sistem atau dipergunakan secara bersamaan. Khusus pembatasan upaya hukum, dikenal perkara-perkara antara orang-orang bumi putra yang ditangani oleh *Landraad* hanya dapat banding ke *Raad van Justitie* tanpa kasasi ke *Hooggerechtshof*.
- 2) Peradilan di awal kemerdekaan Indonesia, yaitu :
  - a) Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang No. 20 Tahun 1947 menentukan bahwa nilai gugatan yang tidak lebih dari f.100,- tidak boleh dimohonkan banding.
  - b) Pasal 15 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 menyatakan putusan bebas tidak dibolehkan untuk diajukan upaya hukum kasasi.
  - c) Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 1951 pada prinsipnya menentukan bahwa tidak diperkenankan upaya banding terhadap putusan bebas.
- 3) Hukum Pidana di Indonesia mengenal pembatasan upaya hukum banding maupun kasasi, misalnya : ketentuan Pasal 67 KUHAP mengatur putusan yang tidak dapat diajukan upaya hukum banding, yaitu putusan bebas, lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut masalah kurang tepatnya penerapan hukum, dan putusan pengadilan dalam acara cepat, kecuali dalam putusan itu dijatuhkan pidana perampasan kemerdekaan.
- 4) Hukum Perdata di Indonesia turut memberlakukan pembatasan upaya hukum kasasi, misalnya : berdasarkan Pasal 130 HIR, Pasal 154 RBG, dan Peraturan

Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003, putusan perdamaian tidak dapat diajukan banding dan kasasi.<sup>12</sup>

Begitu juga di beberapa negara, baik yang menganut sistem *common law* dan *civil law* mengenal adanya pembatasan upaya hukum, seperti :

- 1) Amerika Serikat, *Supreme Court Federal* hanya menangani perkara-perkara yang berbobot untuk di kasasi demi kepastian / kesatuan hukum. Di Amerika Serikat, mengenal peradilan dua tingkat atau dua lapis (*two-tier system*) seperti di South Dakota dan tiga tingkat (*three-tier system*) bagi negara bagian yang berpenduduk besar atau sedang seperti di California. Pengadilan tingkat pertama sama seperti yang ada di Indonesia, begitu juga pengadilan tingkat banding di beberapa negara bagian (*court of appeal* di California atau *appellate court* di Illinois). Selanjutnya, untuk peradilan tertingginya (*supreme court*) mempunyai semacam diskresi untuk menentukan dapat diperiksa atau ditolaknya permohonan upaya hukum yang diajukan kepadanya. Pihak yang kalah dalam sidang tetap mempunyai kesempatan upaya hukum banding paling sedikit satu kali dalam sistem ini, tetapi pihak yang kalah biasanya tidak berhak meminta upaya hukum semacam “kasasi” ke pengadilan tertinggi atau Mahkamah Agungnya Amerika Serikat. Upaya hukum ke pengadilan tertinggi ini hanya diberikan kepada para pihak yang mampu meyakinkan pengadilan bahwa perkaranya sangat penting untuk ditangani oleh MA.
- 2) Australia, *High Court* merupakan pengadilan tertinggi Federal, yang menurut *Section 35A Judiciary Act 1903*, adanya pemilihan kasus yang menjadi kewenangannya dengan berdasarkan para kriteria : 1) perkara tersebut memiliki permasalahan hukum yang harus dijawab; 2) perkara tersebut menyangkut kepentingan publik yang luas; dan 3) perkara tersebut diputus berbeda oleh dua pengadilan.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Diolah dari *Ibid*, hlm. 118-119, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI., *Op. Cit.*, hlm. 21-22 dan 63., Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanafaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011) hlm. 158 dan 159, Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal-Usul dan Perkembangannya)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994) hlm. 93., M.H. Silaban, *Kasasi Upaya Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Sumber Ilmu Jaya, 1997) hlm. 72 dan 78., M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) hlm. 246 dan 245.

<sup>13</sup> Puslitbang Hukum Dan Peradilan Mahkamah Agung RI., *Op. Cit.*, hlm. 21-22 dan 63.

- 3) Prancis, peradilan kasasi fungsinya bukan menyelesaikan fakta hukum (*function is not to hear an appeal between the parties*) akan tetapi untuk penyelesaian persoalan hukumnya (*the real function of court is to advise on abstract question of law rather than to effect a final adjustment between two particular parties* atau *the court merely decide cases without referring them back to another court*). Pengadilan kasasi dianggap sebagai sarana hukum luar biasa dan tidak disebut “*appel*” melainkan “*pourvoi en cassation*” atau kadang “*recours en cassation*”.<sup>14</sup> Oleh karenanya, pengajuan upaya hukum kasasi diperketat dengan membatasi hanya putusan yang salah penerapan hukumnya (*error of law*) saja yang dapat diajukan kasasi. Untuk menentukannya layak atau tidaknya perkara untuk diajukan kasasi ada penyaringan perkara oleh *chambre des requetes*, apabila lolos kemudian masuk ke *chambre civile* untuk diperiksa oleh Majelis Kasasi. Sebaliknya, kalau tidak lolos di *chambre des requetes*, misalnya permohonan kasasi hanya mengenai fakta atau dalil permohonan kasasi bertentangan dengan yurisprudensi tetap, maka permohonan kasasi sudah dipastikan akan gugur.<sup>15</sup>
- 4) Belanda, untuk perkara-perkara dengan nilai tertentu (f.1.500) serta perkara pelanggaran lalu-lintas diadili oleh *kantongrecht*, hanya dapat banding kepada *Arrindossementrechtbank*. Untuk menentukannya juga melalui penyaringan oleh *Procurator General's Office* Mahkamah Agung, yang bertugas memberikan informasi selengkap mungkin kepada MA mengenai layak atau tidaknya perkara tersebut diperiksa di peradilan kasasi. Bahkan, semua sengketa TUN (selain sengketa Pajak) tidak ada upaya hukum kasasi sampai *Hoge Raad* (MA Belanda), melainkan hanya sampai tingkat banding saja penyelesaiannya, yaitu sampai *Raad van State* (Pengadilan Tingkat Banding TUN).<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Michael Bogdan, *Comparative Law* (diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie), (Jakarta: Nusa Media, 2010) hlm. 224., John Bell, dkk, *Principles Of French Law*, (New York: Oxford University Press Inc., 1998) hlm. 47., dan G.W. Paton, *A Text-Book Of Jurisprudence*, (Oxford: At The Clarendon Press) hlm. 490 dan 491.

<sup>15</sup> Penelitian Kerjasama Mahkamah Agung RI dengan *The Indonesian Netherland National Legal Reform Program* (NRLP), *Mahkamah Agung (Hoge Raad) di Negeri Belanda : Sistem Kasasi dan Diskusi Tentang Pembatasan Perkara Kasasi*, (Jakarta : Buah Karya Gemilang, 2010), hlm. 14.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm 22 dan 2., dan Diskusi perwakilan masyarakat sipil di bidang hukum dan peradilan, dengan dihadiri J. Hans Storm selaku Panitera *Hoge Raad* dan Adwin Rotscheid selaku Direktur

Dari berbagai pengaturan pembatasan upaya hukum yang diterapkan diberbagai negara tersebut, kecenderungan yang menjadi tolok-ukur pembatasan upaya hukum tersebut di lihat dari aspek kualitas maupun jenis perkaranya. Perlunya ketegasan dalam mengatur kedua aspek ini, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dengan tidak melanggar hak-hak dari pencari keadilan itu sendiri.

Atas dasar hal itu, norma hukum pembatasan upaya hukum kasasi dalam sistem peradilan TUN sangat relevan diterapkan, mengingat perkembangan hukum administrasi negara yang semakin hari semakin maju dan bertambah kompleks. Hal ini sesuai juga dengan UU Administrasi Pemerintahan, yang mengubah paradigma PTUN menjadi lembaga penyelesaian sengketa yang cepat, singkat, dan sederhana (misalnya : ketentuan Pasal 21 UU Administrasi Pemerintahan, juga membatasi upaya hukum kasasi terhadap kasus penyalahgunaan wewenang. Bahkan ketentuan Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan, mengatur bahwa terhadap perkara yang objeknya fiktif-positif bukan hanya dibatasi upaya hukum kasasi, melainkan juga membatasi upaya hukum banding).

## **2. Pelembagaan Pembatasan Perkara ke Mahkamah Agung**

Tujuan dan fungsi pokok dibentuknya lembaga peradilan TUN adalah untuk melakukan kontrol hukum terhadap tindakan pejabat TUN, sekaligus melindungi para pencari keadilan (*administrabele*). Lembaga peradilan TUN sebagaimana peradilan pada umumnya, adalah lembaga yang mempunyai posisi strategis dalam penegakan hukum. Peradilan merupakan benteng terakhir para pencari keadilan, sehingga semua proses penegakan hukum hilirnya berada di lembaga tersebut.

Permasalahan kelembagaan yang menimbulkan ketidakadilan menurut penulis yang paling urgen adalah keadilan berproses, karena dengan adanya keadilan berproses juga akan menentukan keadilan substantif bagi para pihak, meskipun terkadang keadilan substantif tidak tergantung dari keadilan prosedural. Sebagai ilustrasinya, produk putusan pengadilan diharapkan terwujud keadilan substantif, akan tetapi akan sangat sulit diwujudkan apabila dalam proses ada ketidakadilan dalam hal misalnya : perlakuan yang sama dalam jawab-menjawab, hak untuk di dengar, tidak adanya keseimbangan

---

Operasional *Hoge Raad* berbagi penjelasan tentang pelaksanaan sistem kamar pada *Hoge Raad*, dilaksanakan pada Kamis, 15 Januari 2015 bertempat di kampus *Indonesia Jentera Law School (IJSL)* - Jakarta.

dalam pembuktian, dan lain-lain, yang apabila proses tersebut diperlakukan tidak sesuai prinsip *fair play* (adil), keadilan substantif tentunya akan sulit untuk diwujudkan.

Proses persidangan sebagaimana dimaksud, termasuk juga proses dapat atau tidaknya pengajuan upaya hukum kasasi di lingkungan peradilan TUN. Adanya pembatasan upaya hukum kasasi, menjadikan lembaga tersebut urgen untuk di analisa lebih lanjut, karena menyangkut hak berproses yang diakui secara universal (di dalam maupun luar negeri).

Banyaknya permasalahan terhadap implementasi pembatasan upaya hukum kasasi, sebagaimana telah diuraikan, setidaknya disebabkan beberapa faktor :

- 1) Multi tafsirnya pengertian keputusan TUN yang bersifat kedaerahan dan adanya perbedaan konsep dalam memahami prinsip otonomi daerah (khususnya mengenai asas desentralisasi).
- 2) Kurangnya dipahaminya aspek filosofis penormaam pembatasan upaya hukum kasasi di jajaran peradilan TUN.
- 3) Tidak adanya prosedur yang jelas terhadap perkara yang terkena pembatasan upaya hukum kasasi.
- 4) Adanya tumpang tindih kewenangan di dalam menangani perkara yang terkena pembatasan upaya hukum kasasi.
- 5) Adanya indikasi unsur “kelalaian” dan “kesengajaan” dalam mencermati perkara yang terkena pembatasan upaya hukum kasasi.
- 6) Para pencari keadilan kurang memahami bentuk perlindungan hukum apabila haknya dirugikan dalam hal perkaranya terkena pembatasan upaya hukum kasasi.

Faktor-faktor tersebut, merupakan bagian dari lemahnya pelembagaan pembatasan upaya hukum kasasi. Harapan adanya lembaga pembatasan upaya hukum kasasi, untuk mempercepat proses penyelesaian sengketa TUN, akan tetapi peradilan TUN tetap memfasilitasi sarana dan prasarananya agar adanya pembatasan upaya hukum kasasi tetap pada koridor nilai-nilai hukum dan keadilan.

Maksud adanya pelembagaan di sini, terkait pemahaman adanya kelembagaan sebagai suatu sistem jaringan kerja yang menggambarkan satu kesatuan yang utuh dan saling mempengaruhi satu dengan lainnya untuk mencapai suatu tujuan yang telah diatur (ketentuan tertulis) dalam rangka menciptakan tujuan hukum dan dijadikan

sebagai pedoman kerja.<sup>17</sup> Jadi, adanya kelembagaan merupakan suatu jaringan sistem kerja atau sub-sistem kerja yang mempunyai pola tertentu dan dijadikan sebagai tuntunan untuk mencapai tujuan adanya suatu lembaga itu.

Seandainya lembaga pembatasan kasasi dibentuk di MA, maka norma pembatasan kasasi tidak lagi menjadi kewenangan PTUN. Konsekuensinya, semua perkara tetap diajukan ke MA. Ketua Kamar TUN MA membentuk Tim yang menyeleksi dan mengkaji secara yuridis, terkait layak atau tidaknya penyelesaian sengketa TUN ditinjau dari aspek *judex juris* di tingkat kasasi.

Berbeda dengan lembaga pembatasan kasasi yang tetap berada di tingkat PTUN. Di sini difungsikan semacam hakim *rappporteur* yang membantu tugas ketua PTUN ketika akan menerbitkan penetapan pembatasan kasasi atas permohonan kasasi yang diajukan pencari keadilan. Hakim *rappporteur* ini dalam praktek sering dilaksanakan pada waktu ketua PTUN akan menentukan lolos atau tidaknya permohonan gugatan yang diajukan pada tahap proses dismissal. Hakim tersebut, harus yang mempunyai kualifikasi atau setelah mendapat pendidikan khusus hukum pemerintahan daerah (adanya sertifikasi hakim yang mempelajari hukum pemerintahan daerah).

Seandainya ketua PTUN telah mendapat masukan dari hakim *rappporteur* tetap menerbitkan penetapan pembatasan kasasi, dan pencari keadilan berkeberatan atas penerbitan penetapan tersebut, maka perlu diatur upaya hukum seperti halnya pembentukan majelis hakim yang menangani perlawanan terhadap penetapan dismissal proses ketua PTUN. Putusan majelis hakim perlawanan tersebut, apabila menguatkan penetapan ketua PTUN maka bersifat final dan mengikat, sebaliknya apabila dikabulkan oleh majelis hakim yaitu dibatalkannya penetapan ketua PTUN, maka proses pengajuan upaya hukum kasasi tetap dilanjutkan. Meskipun prosesnya terlihat lebih panjang, akan tetapi setidaknya keadilan prosedural dan substansial pencari keadilan telah dipenuhi.

### **3. Kewenangan Mahkamah Agung Untuk Menentukan Layak atau Tidaknya Perkara Kasasi**

Selain pembatasan upaya hukum dari aspek hulu tersebut, perlu juga di adopsi sistem *common law* yang menerapkan lembaga semacam “*certiorari*” dan “*prohibition*”. Kedua lembaga ini mengatur bahwa terhadap perkara-perkara yang tidak

---

<sup>17</sup> Bandingkan dengan Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama, 2011) hlm. 150.

dapat diajukan kasasi secara *ex-officio* Mahkamah Agung dapat membatalkan putusan peradilan ditingkat bawahnya (*judex facti*), dalam rangka untuk kesatuan dan kepastian hukum.

Di Amerika Serikat misalnya, *Supreme Court* diberi kewenangan proses *certiorari*. Konstitusi Amerika tidak memaksa Mahkamah Agung untuk menerima semua perkara agar diselesaikan. Jadi, Konstitusi memberikan kebijakan kepada Mahkamah Agung untuk menyeleksi atau memilih dan memilah sebagian besar daftar perkara yang akan ditangani, mengingat jumlah perkara yang dimohonkan begitu banyak dan jumlah Hakim Agung yang ada di Mahkamah Agung sangat terbatas.<sup>18</sup>

Mahkamah Agung nantinya, dapat menentukan sendiri kualitas perkara yang dapat ditangani, meskipun perkara itu sudah atau sedang ditangani oleh pengadilan di tingkat bawahnya. Prinsip semacam *certiorari* ini juga dapat memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan yang merasa substansi perkaranya seharusnya diselesaikan oleh Mahkamah Agung. Prinsip tersebut juga dalam ranah penerapan hukum, bukan penyelesaian fakta hukum.

Agar kewenangan Mahkamah Agung untuk menentukan layak atau tidaknya perkara kasasi berjalan efektif, ada baiknya menggunakan sistem *advice second opinion* seperti yang diterapkan di Belanda. Opini hukum (*advies*) ini diberikan oleh tenaga ahli sebelum berkas perkara diterima Hakim Agung. *Hoge Raad* dalam proses memeriksa dan memutus dibantu oleh sekelompok ahli yang dikoordinasikan oleh *advocaat General* pada *Hoge Raad*. Masing-masing kamar mempunyai 5 sampai 6 orang *advocaat General* dan mereka didukung oleh total sekitar 100 orang tenaga ahli yang melaksanakan fungsi pembuatan opini hukum terhadap seluruh perkara yang masuk, kecuali perkara pajak. Mereka dikenal dengan istilah Parket (*Parquette*), yang fungsi pokoknya adalah menyampaikan pendapat maupun nasihat kepada *Hoge Raad*. Mereka merupakan kelompok independen terhadap lembaga eksekutif, legislatif, dan partai politik. Opini hukum yang dibuat Parket merupakan kajian terhadap fakta hukum yang harus diputus, pertanyaan hukum yang harus dijawab, pendapat akademis dan yurisprudensi yang pernah dibuat *Hoge Raad*. Bahkan Parket juga memberikan

---

<sup>18</sup> John Pul Jones, *Mahkamah Agung : Suatu Lembaga Unik*, dalam Michael Jay. Friedman (Editor), *Mahkamah Agung Amerika Serikat Pengadilan Tertinggi di Amerika Serikat*, Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, hlm. 14.

alternatif solusi yang dapat diambil oleh *Hoge Raad*, meskipun pada akhirnya *Hoge Raad* tidak terikat pada opini hukum tersebut, setidaknya dapat membantu agar tidak terjadi disparitas putusan yang pernah diputus oleh *Hoge Raad*.<sup>19</sup>

Penerapan yang mirip dengan lembaga *certiorari* berlaku di Australia, yaitu adanya acara singkat 20 menit di Mahkamah Agung (*Hight Court*) Australia. Dalam acara singkat ini, setiap perkara yang dapat kasasi harus minta izin terlebih dahulu ke Mahkamah Agung. Fungsi acara singkat adalah untuk dapat diterima atau tidaknya suatu perkara menjadi perkara yang dapat diajukan kasasi. Dikatakan singkat, karena acara tersebut hanya berlangsung selama 20 menit dan segera pada saat itu juga harus diputuskan apakah dapat diterima atau tidak untuk dilanjutkan ke persidangan kasasi.<sup>20</sup> Ukuran kelayakan perkara itu dilanjutkan ke tingkat kasasi adalah dengan melihat arti pentingnya perkara yang akan ditangani, seandainya menurut Mahkamah Agung tidak memiliki arti penting maka tidak ada gunanya atau sia-sia saja apabila tetap diteruskan ke tingkat kasasi.

### **III. KESIMPULAN**

Faktor-faktor yang menjadi hambatan pembatasan hak kasasi dalam penyelesaian sengketa TUN, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 adalah tidak adanya ketegasan (kejelasan) pengaturan secara prosedural maupun substansial dalam pembatasan hak kasasi di PTUN dan normanya bersifat multi-tafsir. Dengan kata lain, salah satunya adalah adanya ketidakjelasan pengertian keputusan TUN pejabat daerah yang jangkauan berlakunya di wilayah daerah bersangkutan, sehingga tolok-ukur pembatasan hak kasasi menjadi ambigu. Terhadap hal yang demikian, sering terjadi pelanggaran asas *nemo iudex in causa sua* atau *nemo iudex idoneus in propria causa est*. Imbasnya, mengakibatkan hak-hak para pencari keadilan tidak diperhatikan dan mengabaikan prinsip *due process of law*.

Oleh karenanya, perlu ada langkah hukum agar pengaturan pembatasan hak kasasi memberikan perlindungan hukum bagi pencari keadilan, yaitu merespons perkembangan pembatasan hak kasasi dalam sistem peradilan TUN, sebagai

---

<sup>19</sup> Tidak berjalannya fungsi kepaniteraan, lihat *Sistem Kamar Mahkamah Agung RI*, 2012, Rakernas Mahkamah Agung RI, Manado, hlm. 6.

<sup>20</sup> Lintang Oloan Siahaan, *Laporan Kunjungan Kerja Ke Berbagai Pengadilan dan Praktisi-Praktisi Hukum di Melbourne, Sydney dan Canberra – Australia*, tanpa tahun, hlm. 19.

perwujudan peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan, dengan cara tolok-ukur pengaturan pembatasan upaya hukum kasasi harus dilihat dari aspek kualitas maupun jenis perkaranya. Dengan demikian, perlu adanya ketegasan dalam mengatur kedua aspek ini, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dengan tidak melanggar hak-hak dari pencari keadilan itu sendiri. Muaranya mengarah pada paradigma sistem peradilan TUN yang harus “menyelesaikan” perkara, bukan hanya sekedar “memutus” perkara. Selain itu, sebagai solusi yang penting adalah dengan adanya pengaturan wewenang Mahkamah Agung dalam hal untuk menentukan layak atau tidaknya penyelesaian perkara di tingkat kasasi. Nantinya, dibentuk Tim Khusus di masing-masing Kamar MA yang menyeleksi atau menyaring perkara, seperti *Parquet General* di *Hoge Raad* Belanda yang memberikan *advisory opinion* atau *conclusie* kepada Hakim Agung. Dengan demikian, pertimbangan hukum tersebut diharapkan dapat dijadikan rujukan, bahkan menjadi *precedent* penerapan ke depan bahwa objek gugatan tersebut tidak lagi dapat diajukan upaya hukum kasasi.

Sebagai catatan penting, perlu adanya perubahan paradigma hukum acara penyelesaian sengketa TUN, 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). Tujuan peradilan dua tahap ini, bukan hanya untuk meningkatkan kualitas putusan di tingkat pertama dan banding sebagaimana 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. Dengan demikian, proses pemeriksaan dan penyelesaian sengketa TUN di PTUN merupakan upaya hukum lanjutan dari upaya administratif. Konsekuensinya, perlu ada pemahaman pengujian di tingkat banding (pengadilan tinggi TUN), bukan hanya dari

aspek fakta (*judex facti*) tetapi juga aspek penerapan hukumnya (*judex juris*), agar pencari keadilan tidak kehilangan tahapan pengujian *judex juris*.

#### **IV. DAFTAR PUSTAKA**

- Bell, John. dkk. *Principle Of French Law*, New York: Oxford University Press Inc, 1998.
- Bogdan, Michael. *Comparative Law* (diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie), Jakarta: Nusa Media, 2010.
- Budiardjo, Ali. Dik. *Reformasi Hukum di Indonesia (Hasil Studi Perkembangan Hukum – Proyek Bank Dunia)*. Jakarta : Siber Konsultan, 2000.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan dan Permasalahan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008.
- Hasil Rakernas Mahkamah Agung RI, 2012, *Sistem Kamar Mahkamah Agung RI*, Manado
- Jones, John Pul. *Mahkamah Agung : Suatu Lembaga Unik*, dalam Michael Jay Friedman (Editor), *Mahkamah Agung Amerika Serikat Pengadilan Tertinggi di Amerika Serikat*, Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat.
- Mahkamah Agung RI, *Pernyataan Hukum Mahkamah Agung RI Dalam Rangka Pelaksanaan TAP MPR-RI NOMOR : X/MPR/1998*, MARI, Jakarta, 1999.
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung : Refika Aditama, 2011.
- Mertokusumo, Sudikno. *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2011.
- Panggabean, Henry Pandapotan. *Peranan Mahkamah Agung Dalam Pembangunan Hukum Melalui Putusan-Putusannya Dibidang Hukum Perikatan*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari – Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Paton ,G.W. *A Text-Book Of Jurisprudence*, Oxford: At The Clarendon Press, 1967.

Penelitian Kerjasama Mahkamah Agung RI dengan *The Indonesian Netherland National Legal Reform Program (NRLP), Mahkamah Agung (Hoge Raad) di Negeri Belanda : Sistem Kasasi dan Diskusi Tentang Pembatasan Perkara Kasasi*, Jakarta : Buah Karya Gemilang, 2010.

Rani, Faisal A. *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2002.

Siahaan, Lintong Oloan. *Laporan Kunjungan Kerja Ke Berbagai Pengadilan dan Praktisi-Praktisi Hukum di Melbourne, Sydney dan Canberra – Australia*, tanpa tahun.

Silaban, M.H. *Kasasi Upaya Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Sumber Ilmu Jaya, 1997.

Soetoprawiro, Koerniatmanto. *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal-Usul dan Perkembangannya)*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994.

Sumardjono, Maria S.W. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1989.

Sumhudi, M. Aslam. *Komposisi Disain Riset*, Jakarta : Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, 1986.