

Kertas Kebijakan

Pengurangan Arus Perkara ke Mahkamah Agung

TIM PENULIS

Arsil
Hasril Hertanto
Liza Farihah
Puslitbang Mahkamah Agung

Kertas Kebijakan

“Pengurangan Arus Perkara ke Mahkamah Agung”

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Mahkamah Agung memiliki fungsi untuk menjaga kesatuan hukum dan konsistensi putusan. Dalam menjalankan fungsinya ini, Mahkamah Agung mengalami berbagai tantangan dimana salah satunya adalah tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung. Tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung berdampak pada menumpuknya perkara di Mahkamah Agung, menurunnya produktivitas Hakim Agung dalam memutus, sampai sulitnya menjaga konsistensi putusan Mahkamah Agung.

Merujuk pada Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2006 hingga tahun 2015, jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung dibandingkan dengan jumlah perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Banding adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Jumlah Perkara Masuk ke Pengadilan Tingkat Banding dan Mahkamah Agung
Tahun 2006-2015

Tahun	Jumlah Perkara MA	Jumlah Perkara Pengadilan Tingkat Banding	Persentasi Perkara yang Masuk di Pengadilan Tingkat Banding yang Diajukan ke MA
2006	7.825	8.803	88,89 %
2007	9.516	12.408	76,69 %
2008	11.338	13.977	81,11 %
2009	12.067	14.531	83,04 %
2010	13.480	14.681	91,81 %
2011	12.990	14.740	88,12 %
2012	13.412	13.027	102,9 %
2013	12.337	13.846	89,10 %
2014	12.511	13.668	91,53 %
2015	13.977	15.002	93,16 %

Perkara yang masuk ke Mahkamah Agung terbagi dalam perkara kasasi, peninjauan kembali, grasi, dan uji materi sesuai kewenangan Mahkamah Agung dimana yang merupakan upaya hukum dari pengadilan tingkat bawah adalah kasasi dan peninjauan kembali. Data pada tabel 1 menunjukkan bahwa dari tahun 2006-2015, rata-rata 88,64 % perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Banding hampir pasti dilanjutkan dengan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Hal ini belum termasuk perkara-perkara tertentu yang upaya hukumnya langsung berupa kasasi ke Mahkamah Agung tanpa melalui Pengadilan Tingkat Banding seperti perkara kepailitan, perlindungan konsumen, perselisihan hubungan industrial, hak kekayaan intelektual, persaingan usaha, dan lainnya. Upaya hukum yang mayoritas dimintakan ke Mahkamah Agung adalah kasasi, yang dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2
Perkara Masuk ke Mahkamah Agung Berdasarkan Upaya Hukum
Tahun 2008-2015

Tahun	Kasasi	PK	Grasi	HUM	Total
2008	9.687	1.634	17	-	11.338
2009	10.576	1.953	11	0	12.067
2010	10.905	2.283	292	61	13.480
2011	10.336	2.540	64	50	12.990
2012	10.753	2.570	37	52	13.412
2013	9.799	2.426	36	76	12.337
2014	9.750	2.617	61	83	12.511
2015	11.109	2.755	41	72	13.977

Mahkamah Agung telah melakukan beberapa upaya untuk mengatasi permasalahan tingginya arus perkara yang masuk, seperti:

- a) Penambahan jumlah Hakim Agung, yang pertama kali dilakukan pada tahun 1974 dengan menaikkan jumlah Hakim Agung dari 7 (tujuh) orang pada tahun 1974 menjadi 51 (lima puluh satu) orang pada tahun 1982.
- b) Penerapan Operasi Kikis, seperti yang dilakukan pada zaman Mudjono menjadi Ketua Mahkamah Agung. Operasi Kikis dilakukan bersamaan dengan mengubah struktur Mahkamah Agung; perbantuan asisten kepada Hakim Agung; penetapan target minimum perkara yang diputus dalam jangka waktu tertentu.
- c) Percepatan penanganan perkara, Mahkamah Agung menetapkan beberapa peraturan internal mengenai jangka waktu penanganan perkara, yaitu SK KMA Nomor 138/KMA/SK/IX/2009 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara pada Mahkamah Agung RI; SEMA Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyelesaian Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding pada 4 (Empat) Lingkungan Peradilan; dan SK KMA 214/KMA/SK/XII/2014 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara pada Mahkamah Agung RI.
- d) Pembatasan perkara yang masuk ke Mahkamah Agung melalui Pasal 45A Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan ini menyatakan putusan praperadilan; putusan pidana yang perkaranya diancam dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau denda, serta perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan, tidak dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung.
- e) Penerapan prosedur mediasi di peradilan umum dan peradilan agama melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2003, kemudian diganti dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2008, dan terakhir diganti dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016.
- f) Peraturan internal terkait penjelasan ketentuan Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004, seperti Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 6 Tahun 2005 dan SEMA Nomor 7 Tahun 2005, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku melalui SEMA Nomor 11 Tahun 2010.

- g) Peraturan internal terkait pengembalian perkara yang tidak memenuhi syarat kasasi dan peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung ke pengadilan pengaju, sebagaimana yang diatur dalam SEMA Nomor 8 Tahun 2011.

Pada praktiknya, upaya-upaya di atas tidak berdampak banyak dan belum menyelesaikan masalah tingginya arus perkara di Mahkamah Agung. Sebagai contoh, pasca penerapan Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004, ternyata jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung tidak berkurang dengan adanya pembatasan perkara tersebut. Penelitian pembatasan perkara yang dilakukan LeIP pada tahun 2010 memperlihatkan bahwa terjadi peningkatan arus perkara yang masuk bahkan sejak diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 2004 tersebut. Dari data yang dipaparkan dalam penelitian tersebut terlihat sejak tahun 2005-2009 terjadi peningkatan arus perkara yang masuk ke Mahkamah Agung sebesar 14-16 % per tahunnya, dimana pada tahun 2005 perkara yang masuk ke Mahkamah Agung sebanyak 7.468 buah perkara, tetapi pada tahun 2009 jumlah perkara yang masuk meningkat drastis menjadi sebanyak 12.450 buah perkara.¹

Permasalahan tingginya arus perkara yang masuk ke Mahkamah Agung berpengaruh pada tingginya beban kerja yang diemban Mahkamah Agung. Mahkamah Agung pun mengalami kesulitan dalam menjalankan fungsinya dalam menjaga kesatuan hukum dan konsistensi putusan. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan upaya-upaya pengurangan arus perkara yang merupakan upaya yang lebih komprehensif dari upaya pembatasan perkara. Rekomendasi ini diberikan berdasarkan identifikasi dan analisis penyebab tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung, baik dari sisi internal maupun eksternal.

1.2. Ruang Lingkup Kajian

Penelitian ini membahas mengenai identifikasi dan analisis perkara-perkara yang menyumbang tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung. Namun, ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada perkara pidana dan perdata. Kedua perkara ini terbukti menyumbang tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung dan kompleksitas kedua perkara ini dipengaruhi banyak faktor-faktor penting, yang didapatkan dari data, literatur dan wawancara terhadap narasumber.

¹ Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan, *Pembatasan Perkara: Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien dan Berkualitas*, (Jakarta: LeIP-NLRP, 2010), hal. 12.

II. WEWENANG DAN FUNGSI MAHKAMAH AGUNG

2.1. Kewenangan Mahkamah Agung sebagai *Judex Jurist*

Mahkamah Agung berwenang dan bertugas memeriksa dan memutus: 1) permohonan kasasi; 2) sengketa kewenangan mengadili, dan 3) permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.² Selain itu, Mahkamah Agung berwenang dan bertugas menguji secara materil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang³ dan memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.⁴ Kasasi adalah salah satu bentuk pengawasan atas penerapan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap putusan pengadilan. Tujuan diadakannya kasasi adalah untuk membina dan menjaga kesatuan penerapan hukum dengan harapan terciptanya rasa keadilan dan kebenaran di tengah masyarakat.⁵ Perkara yang diajukan adalah putusan yang berasal dari tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Kewenangan pemeriksaan kasasi dapat diartikan sebagai pembatalan putusan atau penetapan pengadilan di bawah Mahkamah Agung karena adanya kesalahan dalam penerapan hukum.

Sebagai peradilan kasasi dan peninjauan kembali, Mahkamah Agung idealnya melaksanakan fungsinya sebagai *judex jurist* dimana Mahkamah Agung tidak lagi memeriksa fakta dalam proses penanganan perkara. Secara ideal, perkara yang diperiksa adalah putusan atau penetapan yang bermasalah secara hukum, sehingga Mahkamah Agung dikenal juga dengan *judex jurist*. Namun dalam perkembangannya, pemeriksaan kasasi tidak saja memeriksa masalah penerapan hukum, tetapi juga memeriksa dan mengadili fakta yang telah diperiksa oleh pengadilan tingkat pertama dan banding. Dalam hal ini Mahkamah Agung juga telah menempatkan dirinya sebagai *judex factie*.⁶

Selain itu, dalam pemeriksaan perkara peninjauan kembali, Mahkamah Agung secara jelas telah melaksanakan fungsi *judex jurist* dan *judex factie*. Dalam pemeriksaan tersebut, Mahkamah Agung tidak saja memeriksa masalah penerapan hukum saja, tetapi memeriksa fakta-fakta yang menjadi dasar dalam pengambilan putusan sebelumnya. Alasan terbanyak dalam pengajuan peninjauan kembali adalah *novum* dan kekhilafan hakim. Terkait dengan kedua alasan tersebut pemeriksaan terhadap fakta menjadi tidak terhindarkan.

2.2. Mekanisme Pengajuan Kasasi dan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung

Syarat pengajuan upaya hukum kasasi secara umum diatur dalam Pasal 30 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yaitu: putusan atau penetapan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir dari semua lingkungan peradilan karena:

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

² Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

³ Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁴ Pasal 35 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

⁵ M.H. Silaban, *Kasasi Upaya Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Sumber Ilmu Jaya, 1997), hal. 6.

⁶ Hal ini dapat dilihat dari kecenderungan Mahkamah Agung dalam sejumlah putusan perkara tindak pidana korupsi yang diajukan kasasi diputus dengan hukuman yang lebih berat.

Ketentuan syarat kasasi tersebut berlaku bagi semua perkara yang diajukan oleh 4 (empat) lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Syarat pengajuan upaya hukum kasasi tersebut tidak sepenuhnya dipahami dan dilaksanakan dengan baik oleh para pihak pencari keadilan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perkara yang diajukan ke tingkat kasasi, tetapi lebih banyak yang ditolak oleh Mahkamah Agung.

Permohonan kasasi dalam perkara perdata dan pidana disampaikan secara tertulis atau lisan melalui Panitera Pengadilan Tingkat Pertama yang telah memutus perkaranya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sesudah putusan atau penetapan pengadilan yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon. Untuk perkara pidana, perkara yang diajukan tersebut akan diperiksa oleh Majelis Hakim Agung. Mahkamah Agung akan memutuskan perkara kasasi berdasarkan alasan pengajuannya dan berimplikasi pada hasil akhirnya. Ketentuan Pasal 255 UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, menegaskan bahwa:

- a) Dalam hal suatu putusan dibatalkan karena peraturan hukum tidak diterapkan atau diterapkan tidak sebagaimana mestinya, Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara tersebut;
- b) Dalam hal suatu putusan dibatalkan karena cara mengadili tidak dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang, Mahkamah Agung menetapkan disertai petunjuk agar pengadilan yang memutus perkara yang bersangkutan memeriksanya lagi mengenai bagian yang dibatalkan, atau berdasarkan alasan tertentu Mahkamah Agung dapat menetapkan perkara tersebut diperiksa oleh pengadilan setingkat yang lain;
- c) Dalam hal suatu putusan dibatalkan karena pengadilan atau Hakim yang bersangkutan tidak berwenang mengadili perkara tersebut, Mahkamah Agung menetapkan pengadilan atau Hakim lain mengadili perkara tersebut.

Kewenangan Mahkamah Agung yang lainnya adalah pemeriksaan perkara yang sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat, yang lebih dikenal Peninjauan Kembali. Dalam perkara pidana dan militer, alasan pengajuan peninjauan kembali adalah:⁷

- a) Terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan;
- b) Terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti itu, ternyata telah bertentangan satu dengan yang lain;
- c) Terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Sedangkan untuk perkara perdata, agama, dan tata usaha negara, alasan pengajuan peninjauan kembali adalah:⁸

- a) apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh Hakim pidana dinyatakan palsu;

⁷ Pasal 263 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

⁸ Pasal 67 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

- b) apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c) apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d) apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e) apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f) apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Pada perkara pidana dan militer, permohonan peninjauan kembali oleh pemohon diajukan kepada panitera pengadilan yang telah memutus perkaranya dalam tingkat pertama dengan menyebutkan secara jelas alasannya, dengan tidak dibatasi jangka waktu. Sedangkan untuk perkara perdata, agama dan tata usaha negara, permohonan peninjauan kembali diajukan oleh pemohon kepada Mahkamah Agung melalui Ketua Pengadilan yang memutus perkara dalam tingkat pertama, dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari.

2.3. Karakteristik Subjek Pemohon Upaya Hukum ke Mahkamah Agung

2.3.1 Subjek Hukum dalam Upaya Hukum Kasasi

Upaya hukum kasasi merupakan hak yang diberikan kepada para pihak yang berperkara pada semua lingkungan peradilan. Pihak yang mengajukan upaya hukum kasasi dalam perkara perdata adalah para pihak yang tengah bersengketa, sedangkan dalam perkara pidana adalah Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan pihak terdakwa. Untuk perkara perdata, 2 (dua) pihak yang bersengketa memiliki hak yang sama untuk mengajukan kasasi. Para pihak yang akan mengajukan kasasi tidak diwajibkan untuk menggunakan jasa Advokat yang dapat membantunya dalam menyusun memori kasasi. Ketiadaan Advokat dalam proses kasasi perdata mengakibatkan ketidakjelasan permasalahan hukum yang diajukannya. Kondisi ini mengakibatkan Mahkamah Agung terjebak ke dalam pemeriksaan fakta.

Kasasi dalam perkara pidana diajukan oleh jaksa penuntut umum (JPU) dan pihak terdakwa. Bagi penuntut umum upaya hukum kasasi tidak hanya sekedar permasalahan penerapan hukum saja yang menjadi dasar pertimbangan pengajuannya, tetapi terdapat masalah penilaian kinerja seorang JPU yang tidak baik apabila sebuah perkara tidak diajukan hingga ke kasasi. Alasan tersebut mengakibatkan banyaknya pengajuan kasasi yang dilakukan oleh JPU ke Mahkamah Agung, meskipun sebagian besar ditolak. Bagi JPU, pengajuan upaya hukum kasasi merupakan pelaksanaan dari kebijakan penuntutan yang telah ditentukan oleh pimpinan Kejaksaan. Undang-Undang secara tegas melarang kasasi atas putusan bebas, tetapi dalam praktik seringkali diajukan oleh JPU. Pada saat ini, mengajukan kasasi terhadap putusan bebas telah disahkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga pembatasan terhadap putusan bebas menjadi tidak berlaku. Kasasi umumnya diajukan oleh JPU yang menangani perkara sejak tingkat pertama, kecuali terdapat penunjukan baru dari pimpinan Kejaksaan.

Kasasi perkara pidana maupun perdata yang diajukan oleh para pihak yang diwakili oleh Advokat umumnya memiliki permasalahan yang sama dengan JPU. JPU yang tidak

mengajukan kasasi umumnya akan mendapatkan penilaian kinerja yang tidak baik, karena dinilai tidak maksimal dalam menjalankan tugas penuntutannya. Kondisi ini tidak berbeda jauh dengan Advokat. Mahkamah Agung tidak memberikan kualifikasi khusus bagi Advokat yang akan berpekara pada tingkat kasasi. Hal ini berimbas pada jumlah pengajuan perkara kasasi yang banyak setiap tahun. Ketiadaan kualifikasi khusus bagi Advokat mengakibatkan banyaknya permohonan kasasi yang cenderung dianggap sebagai peradilan tingkat ketiga, yang artinya kasasi dipahami sebagai pengadilan fakta (*judex factie*).

2.3.2. Subjek Hukum dalam Upaya Hukum Peninjauan Kembali

Peninjauan kembali sebagai upaya hukum luar biasa diberikan kepada para pihak untuk melakukan koreksi terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hak untuk mengajukan peninjauan kembali dalam perkara perdata diberikan kepada para pihak yang bersengketa. Sedangkan dalam perkara pidana hanya diberikan kepada terpidana atau ahli warisnya. Dalam perkembangannya, permohonan peninjauan kembali perkara pidana tidak saja dilakukan oleh terpidana atau ahli warisnya saja tetapi diajukan juga oleh JPU. KUHAP telah tegas mengatur siapa saja pihak yang dapat mengajukan peninjauan kembali. Namun, hal itu seringkali dilanggar oleh JPU, dengan mendasarkan alasannya pada yurisprudensi Mahkamah Agung.

III. ANALISIS TINGGINYA ARUS PERKARA KE MAHKAMAH AGUNG

Pertanyaan utama dari penelitian ini adalah mengapa arus perkara ke Mahkamah Agung tinggi? Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya arus permohonan perkara ke Mahkamah Agung? Dalam bagian ini, akan dipaparkan analisis atas faktor-faktor utama penyebab tingginya arus perkara berdasarkan temuan tim peneliti. Bagian ini terbagi menjadi dua bagian, yaitu permasalahan secara umum, dan permasalahan secara khusus, yaitu pada perkara pidana dan perdata.

3.1. Kondisi Umum

3.1.1. Praktik Kasasi Sebagai *Judex Factie* (Banding Sempurna)

Satu permasalahan yang mendasar yang sangat berpengaruh terhadap tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung adalah penyimpangan praktik kasasi di Indonesia yang lebih mengarah pada *judex factie* dibanding *judex jurist*. Penyimpangan model kasasi ini telah terjadi sejak lama, bahkan dapat dikatakan sejak pertama kali Mahkamah Agung berdiri.⁹

Dalam praktik kasasi yang telah lama berlangsung di Mahkamah Agung, dipahami bahwa Mahkamah Agung di tingkat kasasi (maupun peninjauan kembali) berwenang untuk menjatuhkan amar putusan yang akan menentukan siapa pihak yang menang maupun kalah, jenis dan tingkat hukuman yang akan dijatuhkan, sesuai dengan tuntutan penggugat (dalam perkara perdata, agama, dan tata usaha negara) atau JPU dalam perkara pidana. Hal ini diistilahkan sebagai “banding sempurna” (*full appeal*) oleh Sebastiaan Pompe.¹⁰

Praktik ini sangat berbeda dengan praktik kasasi dan peninjauan kembali baik di Belanda maupun Perancis. Di kedua negara tersebut dipahami bahwa kewenangan pengadilan kasasi terbatas pada menentukan apakah *putusan judex factie* (putusan pengadilan tingkat pertama atau banding) telah tepat dalam menerapkan hukum atau tidak, termasuk juga apakah terdapat kesalahan dalam cara mengadili atau tidak. Dalam praktik yang berlangsung di kedua negara asal lembaga kasasi tersebut, jika pengadilan kasasi memandang *judex factie* telah salah dalam menerapkan hukum maupun cara mengadilinya, pengadilan kasasi akan membatalkan putusan yang dimohonkan kasasi tersebut. Kemudian pengadilan kasasi mengembalikan putusan (*renvoi*) kepada pengadilan *judex factie* dan memerintahkan pengadilan yang dimaksud untuk memeriksa dan memutus ulang sesuai dengan petunjuk yang ada dalam pertimbangan kasasi.

Bergesernya pemaknaan kasasi ke arah “banding sempurna” ini membuat Mahkamah Agung tak ubahnya seperti Pengadilan Tinggi dengan fungsi “banding kedua”. Para Hakim Agung tidak lagi memandang fungsi Mahkamah Agung untuk menjaga kesatuan penerapan hukum melalui kasasi, membuat putusan-putusan yang dapat menjadi rujukan permasalahan hukum ke depan, tetapi lebih pada memberikan “keadilan” bagi pihak yang bersengketa semata. Hal ini berdampak pada melemahnya peran yurisprudensi, yang pada akhirnya membuka ruang yang sangat besar terjadinya inkonsistensi putusan, tidak hanya di tingkat pertama dan banding, tetapi di Mahkamah Agung sendiri. Inkonsistensi menciptakan ketidakpastian hukum dan ketidakpastian hukum mendorong para pihak untuk terus mengajukan upaya hukum dengan harapan “nasib baik” bahwa perkaranya akan dimenangkan di tingkat kasasi.

Bergesernya peran Mahkamah Agung menjadi pengadilan “banding sempurna” ini juga berdampak pada melemahnya peran Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan banding.

⁹ Lihat Pompe, Sebastian, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (Jakarta: LelP, 2012), hal 314-315 dan hal. 333.

¹⁰ *Ibid.*, hal 313.

Dalam sistem kasasi yang sesungguhnya seperti yang berjalan di Perancis dan Belanda, pengadilan tertinggi yang akan membuat suatu putusan berkekuatan hukum tetap pada dasarnya adalah Pengadilan Tinggi. Meskipun putusan Pengadilan Tinggi dibatalkan oleh putusan kasasi, Cour de Cassation maupun Hoge Raad akan memerintahkan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus ulang perkara tersebut dengan memperhatikan pertimbangan yang ada dalam putusan kasasi. Dengan cara ini maka putusan yang akan mengikat para pihak, yang dapat dijadikan landasan untuk melakukan eksekusi putusan adalah putusan pengadilan tinggi –atau pengadilan tingkat pertama, jika tidak ada upaya hukum. Intinya, putusan yang akan mengikat para pihak adalah putusan *dari pengadilan fakta (judex factie)*. Mekanisme seperti ini memberikan peran dan kekuasaan yang cukup besar pada Pengadilan Tinggi, tetapi di sisi lain membuatnya tetap terawasi mengingat jika kekuasaannya dijalankan tidak sesuai dengan hukum tetap dapat dibatalkan melalui kasasi.

Dengan minimnya peran pengadilan tinggi sebagai eksekusi dari fungsi Mahkamah Agung yang tidak lagi sebagai pengadilan kasasi namun Banding Sempurna, membuat satu-satunya hambatan bagi para pihak yang telah menggunakan upaya hukum banding untuk tidak menggunakan upaya hukum kasasi semata hanyalah masalah waktu dan atau biaya.¹¹

3.1.2. Ketiadaan Kewajiban Pendampingan Advokat dan Kualifikasi Advokat

Salah satu faktor yang bersifat eksternal yang cukup mendasar adalah ketiadaan kewajiban dalam permohonan kasasi diajukan oleh Advokat seperti yang berlaku di banyak negara lain. Pemahaman yang rendah dari pihak yang berperkara atas kasasi sebagai upaya hukum yang memandang kasasi seperti upaya banding kedua sangat mempengaruhi tingginya arus kasasi ke Mahkamah Agung.

Selain itu walaupun dalam banyak permohonan pemohon didampingi oleh Advokat, tetapi dalam sistem hukum yang ada di Indonesia tidak ada kualifikasi atau persyaratan khusus bagi Advokat untuk dapat mewakili pemohon prinsipal dalam mengajukan permohonan kasasi. Ketiadaan kualifikasi khusus tersebut membuat semua Advokat bahkan yang baru menjadi Advokat dapat mengajukan permohonan kasasi.

Ketiadaan kewajiban permohonan kasasi diajukan oleh Advokat serta ketiadaan persyaratan khusus bagi Advokat yang melakukan kasasi pada dasarnya membuat hampir tak ada sistem penyaringan yang dapat mencegah masuknya permohonan kasasi dan peninjauan kembali yang tidak layak, yang hanya akan menjadi beban perkara yang tidak perlu bagi Mahkamah Agung.

3.1.2 Faktor Undang-Undang

Untuk mempercepat waktu penyelesaian sengketa tak jarang pembuat undang-undang menghapuskan upaya hukum banding untuk jenis perkara-perkara tertentu, tetapi tetap dapat diajukan kasasi atau peninjauan kembali ke Mahkamah Agung. Untuk jenis perkara perdata, perkara-perkara tersebut antara lain perkara kepailitan, perselisihan hubungan industrial (PHI), sengketa hak atas kekayaan intelektual. Untuk perkara pidana yaitu perkara yang diputus lepas dan bebas. Sementara itu untuk perkara pajak, undang-undang telah membatasi atas perkara ini tidak dapat diajukan kasasi, tetapi bisa diajukan peninjauan kembali. Kebijakan yang *mem-by pass* upaya hukum banding ini pada dasarnya mempengaruhi tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung.

¹¹ Yang dimaksud biaya di sini tidak terbatas pada biaya perkara yang wajib dibayarkan ke pengadilan sebagai persyaratan mengajukan kasasi, namun biaya keseluruhan yang harus dikeluarkan para pihak seperti misalnya biaya advokat dan lain sebagainya.

3.1.3. Rendahnya Inisiatif Pemerintah

Hampir dapat dikatakan walaupun permasalahan tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung, khususnya dalam perkara pidana dan perdata telah berlangsung cukup lama, tetapi tidak pernah ada peran pemerintah yang signifikan dalam membantu Mahkamah Agung mengatasi permasalahan ini. Tingginya arus perkara seakan dipandang hanyalah masalah Mahkamah Agung semata, walaupun dalam banyak hal terdapat peran-peran pemerintah yang seharusnya dapat dilakukan yang dapat berimplikasi terhadap berkurangnya arus perkara ke Mahkamah Agung.

3.1.4. Faktor Inkonsistensi dan Ketidakjelasan Sikap Hukum Mahkamah Agung

Permasalahan lain yang menjadi faktor dominan tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung ada pada Mahkamah Agung itu sendiri. Inkonsistensi putusan atau ketidakjelasan sikap Mahkamah Agung atas suatu permasalahan hukum kerap terjadi. Hal ini seakan membuka pintu yang lebar bagi para pihak untuk mengajukan kasasi.

Inkonsistensi terjadi disebabkan karena sistem pemeriksaan perkara di Mahkamah Agung berlangsung dengan sistem majelis, dimana masing-masing majelis dapat langsung memutus perkara yang ditanganinya. Sementara itu antar satu majelis dengan majelis yang lain bisa terjadi perbedaan pandangan atas suatu permasalahan hukum, akibatnya dapat terjadi dalam satu waktu yang tak terlalu jauh terjadi sikap hukum yang bertolak belakang dalam dua putusan yang berbeda.¹²

Sejak diberlakukannya Sistem Kamar di Mahkamah Agung memang telah ada upaya-upaya untuk menyelesaikan inkonsistensi dan ketidakjelasan sikap hukum ini pada masing-masing kamar. Masing-masing kamar telah beberapa kali melakukan Rapat Pleno Kamar yang membahas permasalahan-permasalahan hukum tertentu yang kerap ditemukan dalam permohonan-permohonan kasasi dan peninjauan kembali untuk menyelesaikan permasalahan perbedaan sikap hukum tersebut. Hasil-hasil kesepakatan sikap hukum tersebut kemudian dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung.

3.1.5. Yurisprudensi dan Ketiadaan Sistem Katalog/Referensi Putusan Penting

Inkonsistensi putusan dapat terjadi karena ketiadaan sistem katalog putusan terdahulu yang penting, baik yang dapat dipergunakan oleh para Hakim dan Hakim Agung sendiri maupun Jaksa dan Advokat. Ketiadaan sistem katalog ini membuat para Hakim di pengadilan tingkat bawah dan Hakim Agung sendiri sulit untuk menelusuri bagaimana sikap hukum Mahkamah Agung sebelumnya dalam perkara serupa¹³.

Ketiadaan sistem ini pada dasarnya menyulitkan terbentuknya yurisprudensi-yurisprudensi di Mahkamah Agung. Ketiadaan yurisprudensi membuat sikap hukum Mahkamah Agung seakan tidak bisa diprediksi¹⁴, dan hal ini turut berperan dalam

¹² Salah satu contohnya adalah putusan kasasi No. 69 K/Pid.Sus/2013 dengan putusan kasasi No. 103 K/Pid.Sus/2013. Dalam dua perkara korupsi ini pertanyaan hukumnya adalah apakah pembuktian ada tidaknya kerugian keuangan negara harus berdasarkan pemeriksaan BPK atau BPKP, atau dapat dilakukan dengan alat-alat bukti lainnya. Atas pertanyaan hukum itu pertimbangan putusan dalam dua putusan tersebut saling bertolak belakang.

¹³ Saat ini para Hakim Agung lebih banyak mengandalkan ingatannya atau ingatan para asistennya untuk menelusuri putusan Mahkamah Agung sebelum-sebelumnya.

¹⁴ Dalam praktik, memang cukup sering para pemohon dalam memori atau kontra memori kasasinya merujuk pada putusan-putusan Mahkamah Agung sebelumnya. Namun, tak jarang para pihak tersebut hanya sekedar menuliskan nomor register putusan dari putusan yang dirujuknya tersebut, tanpa menguraikan

mendorong para pihak untuk terus mengajukan kasasi jika merasa tidak puas dengan putusan *judex factie*.

3.2. Arus Perkara Pidana

Di Mahkamah Agung perkara pidana digolongkan dalam dua jenis perkara, yaitu Pidana Umum dan Pidana Khusus. Yang digolongkan dalam perkara pidana Umum di Mahkamah Agung¹⁵ adalah perkara-perkara pidana yang didakwa berdasarkan ketentuan-ketentuan pidana yang ada dalam KUHP, kecuali jika terdakwa adalah anak di bawah umur. Sementara yang digolongkan sebagai perkara pidana khusus adalah perkara-perkara yang didakwa berdasarkan ketentuan pidana di luar KUHP serta perkara anak.

Perkara pidana merupakan jenis perkara yang paling banyak masuk ke Mahkamah Agung. Dalam kurun waktu 2008-2015, rata-rata perkara pidana yang masuk \pm 5.106 perkara per tahunnya, atau sebanyak \pm 41 % dari total perkara di Mahkamah Agung. Ada pun dari sejumlah permohonan tersebut, rata-rata permohonan peninjauan kembali pidana sebanyak \pm 357 permohonan per tahunnya, atau sekitar 6% dari total perkara pidana. Sementara itu jumlah Hakim Agung pada Kamar Pidana saat ini berjumlah 16 orang.¹⁶

Dalam perkara pidana, baik terdakwa maupun JPU dapat menjadi pemohon kasasi. Dimungkinkan juga keduanya dapat menjadi pemohon secara bersamaan. Permohonan kasasi hanya pidana dapat diajukan paling lambat 14 hari setelah putusan pengadilan yang dimintakan kasasi tersebut diberitahukan kepada terdakwa¹⁷, dan pemohon diwajibkan untuk membuat dan mengirimkan memori kasasinya paling lambat 14 hari setelah mengajukan permohonan kasasi tersebut.¹⁸

3.2.1. Arus Perkara Pidana Umum

3.2.1.1 Temuan dan Analisis

Untuk mengetahui permasalahan tingginya arus perkara kasasi pidana, tim peneliti melakukan pendataan atas 3.892 buah putusan yang terdiri dari 2.145 buah putusan Pidana Umum (kode register PID) dan 1.747 buah putusan Pidana Khusus (kode register PID.SUS) yang masuk tahun 2011-2013. Pemilihan putusan dilakukan secara random berdasarkan putusan yang ditemukan dalam website Mahkamah Agung. Dari kedua jenis perkara tersebut pendataan dilakukan dengan melihat pihak pemohon kasasi, amar putusan, alasan utama kasasi, tuntutan hukuman JPU pada tingkat pertama (pengadilan negeri), dan hukuman yang dijatuhkan *judex factie*.

bagaimana pertimbangan hukumnya. Ketiadaan sistem katalog/referensi yang memadai membuat hakim sulit untuk mengkonfirmasi apakah putusan-putusan yang dirujuk para pihak tersebut memang relevan atau tidak dengan perkaranya atau tidak.

¹⁵ Penggolongan jenis perkara pidana umum dan khusus bersifat administratif semata. Tidak ada ketentuan dalam perundang-undangan yang menggolongkan kedua golongan pidana ini. Pembagian golongan pidana ini antara Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung pun berbeda.

¹⁶ Laporan Mahkamah Agung Tahun 2015

¹⁷ Pasal 245 Ayat (1) KUHP

¹⁸ Pasal 248 Ayat (1) KUHP

Tabel 3
Jumlah Putusan Terdata

Tahun	Pidum			Pidsus		
	Sampel	Jumlah Perkara	%	Sampel	Jumlah Perkara	%
2011	607	2.478	24,5%	469	2.980	15,7%
2012	1132	2.464	45,9%	678	2.864	23,7%
2013	403	1.789	22,5%	599	2.813	21,3%
Jumlah	2142	6731	31,8%	1746	8657	20,2%

Berdasarkan sampel data yang diolah diperoleh fakta bahwa permohonan kasasi pidana lebih banyak diajukan oleh JPU dibandingkan oleh terdakwa. Dapat dilihat pada Tabel 4 bahwa berdasarkan sampel, pada perkara pidana umum, mayoritas pemohon kasasi adalah JPU, yaitu sejumlah 1.215 perkara atau 56,7 %. Sedangkan untuk perkara pidana khusus, mayoritas pemohon kasasi juga adalah JPU, yaitu sejumlah 934 perkara atau 53,5 %.

Tabel 4
Komposisi Pemohon Kasasi

Tahun	Pidana Umum			Total	Pidana Khusus			Total
	JPU	Terdakwa	JPU dan Terdakwa		JPU	Terdakwa	JPU dan Terdakwa	
2011	359	204	44	607	268	140	61	469
2012	656	353	123	1132	381	170	127	678
2013	200	156	47	403	284	178	137	599
Sub Total	1215	713	214	2142	933	488	325	1746
Total	56,7%	33,3%	10,0%		53,4%	27,9%	18,6%	3888

Selanjutnya, pada Tabel 5 akan diperlihatkan komposisi amar putusan dalam perkara pidana umum dan pidana khusus.

Tabel 5
Komposisi Amar Putusan Kasasi

Tahun	Pidum				Pidsus			
	Kabul	Tolak	N.O.	Putusan	Kabul	Tolak	N.O.	Putusan
2011	108	344	155	607	204	372	52	628
2012	182	733	231	1146	201	431	45	677
2013	60	262	80	402	199	381	21	601

Khusus untuk putusan N.O. (*niet onvankelijke verklaard*), terdapat 3 (tiga) klasifikasi putusan N.O., yaitu 1) N.O. karena JPU tidak dapat membuktikan sifat tidak murni dari putusan bebas yang dikasasi; 2) N.O. karena pengajuan memori kasasi telah lewat waktu; dan 3) N.O. karena perkara yang dikasasi termasuk dalam jenis perkara yang menurut Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004 tidak dapat diajukan kasasi; dan 4) dan N.O. karena alasan

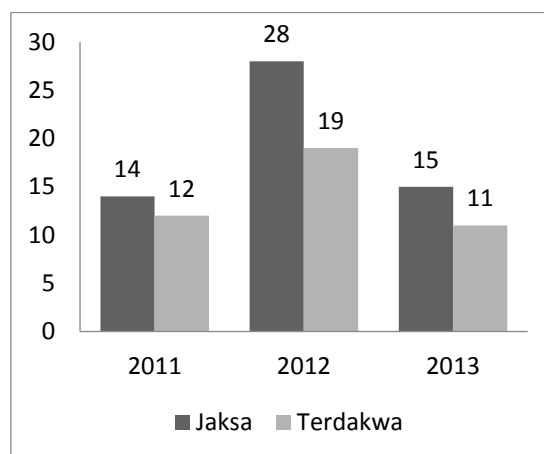
lainnya, antara lain perkara gugur karena terdakwa meninggal dunia sebelum permohonan kasasi di putus (lihat Tabel 6).

Tabel 6
Alasan Putusan N.O.

Tahun	NO Bebas Murni	Memori Kasasi Terlambat	45A	Lain	Jumlah
2011	102	26	26	1	155
2012	155	25	49	2	231
2013	42	6	27	5	80

Dari tabel di atas terlihat walaupun Pasal 45A UU Mahkamah Agung telah mengatur bahwa perkara-perkara tertentu serta perkara yang tidak memenuhi syarat administratif tidak perlu dikirimkan ke Mahkamah Agung, tetapi hingga tahun 2013 masih cukup banyak perkara-perkara tersebut yang tetap masuk ke Mahkamah Agung. Satu hal yang menarik, ternyata banyak permohonan kasasi atas perkara yang telah dibatasi oleh Pasal 45A ini justru pihak pemohonnya adalah JPU (Lihat grafik 1).

Grafik 1
Pemohon Kasasi Atas Perkara yang Tidak Bisa Diajukan Kasasi Berdasarkan Pasal 45A



Sementara itu dari sampel data khusus untuk permohonan kasasi yang diajukan oleh JPU, ditemukan fakta bahwa terdapat 3 (tiga) permasalahan yang sering menjadi landasan JPU mengajukan kasasi. Ketiga permasalahan tersebut diakibatkan oleh putusan *judex factie* yang:

- memutus bebas;
- memutus lepas;
- memutus terdakwa terbukti bersalah tetapi hukuman yang dijatuhkan dipandang kurang sepadan, atau pengurangan hukuman yang dilakukan pengadilan Banding kurang pertimbangan (*onvoldoende gemotiveerd*).

Dari sampel data memang ditemukan alasan-alasan penyebab lainnya mengapa JPU mengajukan kasasi yang cukup bervariasi, antara lain tentang status barang bukti, tepat tidaknya dakwaan yang dianggap terbukti oleh *judex factie*, dan sebagainya, tetapi jumlahnya tidak signifikan.

Tabel 7
Alasan Kasasi JPU

Tahun	Putusan	Pemohon JPU	KPB	KPL	Sanksi	Lain-lain	Tdk Ada Alasan*
2011	607	359	148	98	98	8	7
2012	1132	656	228	164	210	39	15
2013	403	200	78	53	62	5	2

Ket: Putusan yang diolah khusus putusan kasasi Pidana Umum

Satu hal yang penting untuk dicermati, pengajuan kasasi yang diajukan oleh JPU dimana mempersoalkan besaran hukuman yang dijatuhkan oleh *judex factie* cukup tinggi. Dapat dilihat pada tabel 7, rata-rata 31 % permohonan kasasi yang diajukan oleh JPU dalam perkara yang masuk klasifikasi Pidana Umum (Pidum) disebabkan karena masalah berat ringannya hukuman (sanksi). Padahal dalam banyak putusan Mahkamah Agung selalu menyatakan bahwa bahwa berat-ringannya hukuman pada *judex factie* bukanlah wewenang kasasi.¹⁹

Tingginya permohonan kasasi oleh JPU yang mempermasalahkan besaran hukuman *judex factie* ini dipengaruhi oleh kebijakan yang pernah dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung. Pada tahun 1985 Jaksa Agung mengeluarkan kebijakan yang berlaku bagi para Jaksa untuk mengajukan upaya hukum banding maupun kasasi atas putusan-putusan *judex factie* yang hukumannya kurang dari 2/3 tuntutan, yaitu melalui Surat Edaran Jaksa Agung No. B-036/A/6/1985 tentang Petunjuk Untuk Penggunaan Upaya Hukum Banding dan Kasasi dalam Perkara Tindak Pidana Khusus. Walaupun dalam Surat Edaran tersebut dinyatakan bahwa soal berat ringannya hukuman bukanlah satu-satunya parameter bagi JPU untuk mengajukan kasasi, tetapi dalam praktik banyak JPU yang semata-mata menjadikan hukuman yang dijatuhkan *judex factie* sebagai alasan utama pengajuan kasasi.

Permasalahan ini menjadi rumit karena Mahkamah Agung terkesan ambigu menghadapi hal ini. Di satu sisi Mahkamah Agung kerap menolak dengan alasan bahwa masalah besaran hukuman bukan wewenang pengadilan kasasi, tetapi tak jarang juga Mahkamah Agung mengabulkan permohonan tersebut. Tak jarang Mahkamah Agung mengabulkan permohonan JPU tersebut dengan pertimbangan yang sulit untuk dijadikan pedoman dalam kasus-kasus lainnya, misalnya semata dengan menyatakan bahwa Pengadilan Tinggi dalam menurunkan hukuman yang dijatuhkan Pengadilan Negeri tanpa

¹⁹ Dalam banyak putusan selalu Mahkamah Agung selalu menyatakan “mengenai lamanya pidana adalah wewenang *judex factie* untuk menentukannya yang tidak tunduk pada kasasi, kecuali apabila pidana yang dijatuhkan melampaui ancaman maksimal atau di bawah minimal ancaman yang ditentukan undang-undang. Sebagai contoh dalam Putusan No. 229 K/Pid/2011, 363 K/Pid/2011. Pertimbangan serupa ini selalu dicantumkan dalam putusan Mahkamah Agung yang menolak permohonan kasasi dimana alasan utama JPU adalah mengenai pembedaan (*strafmaat*).

memberikan pertimbangan hukum yang tepat dan benar sesuai pasal 197 ayat (1) KUHP, tetapi tanpa menjelaskan mengapa pertimbangan hukum pengadilan tinggi tersebut dipandang tidak tepat dan benar.²⁰

Tabel 8
Putusan Kasasi atas Alasan Berat-Ringannya Hukuman oleh JPU

Tahun	Data	Kabul	Tolak	N.O.
2011	98	14	80	4
2012	210	20	177	13
2013	62	7	51	4

Ket: Putusan yang diolah khusus putusan kasasi Pidana Umum

Untuk kasasi yang dilakukan karena putusan *judex factie* berupa putusan bebas atau lepas, cukup banyaknya kasasi ini yang masuk ke Mahkamah Agung diduga tidak terlepas dari kebijakan kejaksaan yang seakan mewajibkan JPU untuk mengajukan kasasi untuk setiap putusan bebas atau lepas baik ditingkat pertama maupun banding. Kebijakan ini tentunya sangat mempengaruhi tinggi rendahnya arus perkara di Mahkamah Agung. Memang benar bahwa sejak tahun 1983 khususnya sejak putusan R. Sonson Natalegawa MA telah menerima kemungkinan bahwa putusan Bebas dapat dikasasi sepanjang dapat dibuktikan bahwa putusan bebas tersebut adalah putusan bebas tidak murni.²¹ Namun, jika hal tersebut kemudian diartikan setiap putusan bebas harus dikasasi, sementara Kejaksaan tidak memiliki mekanisme yang efektif untuk menyeleksi putusan-putusan bebas yang mana yang layak untuk dikasasi, maka jika putusan bebas di tingkat pertama semakin tinggi akan berimplikasi pada tingginya arus perkara di Mahkamah Agung.²²

Dari putusan-putusan yang diteliti tersebut juga ditemukan fakta bahwa cukup banyak permohonan kasasi yang diajukan oleh JPU termasuk perkara yang tergolong ringan, yang tuntutan hukumannya tidak lebih dari 6 bulan penjara. Dari penelitian yang dilakukan atas putusan pidana umum tahun 2011-2013 diperoleh gambaran bahwa sekitar 30-40% perkara yang kasasinya diajukan oleh JPU adalah perkara yang nilaiuntutannya 6 bulan atau kurang (tabel 9). Perkara-perkara ini terdiri dari berbagai jenis perkara, mulai dari perkara pencurian, penganiayaan, penipuan dan sebagainya.

²⁰ Lihat putusan No. 306 K/Pid/2012

²¹ Berdasarkan pasal 244 KUHP diatur terhadap putusan bebas tidak dapat diajukan kasasi. Namun pada tahun 1983, dalam kasus R. Sonson Natalegawa MA mulai membuka kemungkinan dapat diajukannya kasasi atas putusan bebas sepanjang dapat dibuktikan oleh JPU bahwa putusan bebas tersebut adalah putusan bebas tidak murni. Kemudian pada tahun 2013 frase "kecuali terhadap putusan bebas" yang ada dalam Pasal 244 KUHP tersebut oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No. 114/PUU-X/2012 dinyatakan tidak mengikat. Putusan MK ini mengakhiri perdebatan dapat tidaknya kasasi atas putusan bebas diajukan sejak putusan R. Sonson Natalegawa tersebut.

²² Saat ini belum terdapat data resmi yang total jumlah putusan bebas di tingkat pertama maupun banding setiap tahunnya. Memang Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum telah mempublish data statistik perkara pidana setiap tahunnya sejak tahun 2009, tetapi dalam publikasi tersebut selain tidak setiap tahunnya jumlah putusan bebas dimasukkan dalam publikasinya, data putusan bebas yang dipublish pun hanyalah data yang diputus oleh Pengadilan Negeri. Sementara berapa jumlah putusan bebas yang diputus ditingkat banding tidak dimuat dalam publikasi tersebut. Namun sebagai gambaran umum, dari publikasi tahun 2012 diperoleh informasi bahwa jumlah putusan bebas dari seluruh pengadilan negeri berjumlah 327 putusan, dan pada tahun 2013 berjumlah 237 putusan.

Dari sejumlah permohonan JPU atas perkara-perkara yanguntutannya paling tinggi 6 bulan tersebut tak jarang juga ditemukan alasan kasasi JPU semata dikarenakan putusan yang dijatuhkan JPU kurang dari 2/3 tuntutan atau hukuman yang dijatuhkan *judex factie* adalah pidana percobaan/pemidanaan bersyarat (Pasal 14A KUHP).

Tabel 9
Jumlah Perkara Kasasi yang Pemohonnya Adalah JPU
Atas Perkara yang Tuntutan hukumannya 6 Bulan atau kurang

Tahun	14A	< 6 Bln	%
2011	21	101	34%
2012	39	196	36%
2013	12	70	41%

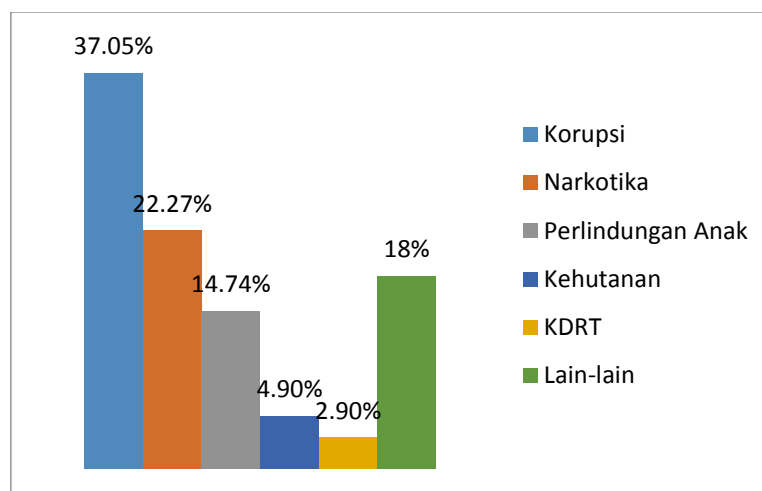
Ket: Putusan yang diolah khusus putusan kasasi Pidana Umum

3.2.2. Arus Perkara Pidana Khusus

Secara umum beberapa permasalahan yang ditemukan dalam perkara pidana umum ditemukan juga dalam putusan-putusan pidana khusus yang dikaji. Permohonan kasasi lebih banyak diajukan oleh JPU, dimana terdapat kecenderungan alasan utama yang mendorong JPU mengajukan kasasi bukan dikarenakan adanya kesalahan penerapan hukum yang dilakukan *judex facti*, namun lebih karena *judex facti* memutus terdakwa bebas atau lepas, atau hukuman yang dijatuhkan belum sesuai tuntutan JPU.

Namun diluar permasalahan-permasalahan tersebut pada perkara Pidana Khusus terdapat permasalahan lainnya yang selalu muncul yang menyebabkan tingginya arus perkara di jenis perkara ini. Permasalahan tersebut terdapat pada perkara-perkara korupsi dan narkoba yang mana kedua jenis perkara ini merupakan jenis perkara terbesar yang ada di perkara Pidana Khusus, yang prosentasenya hampir mencapai 60% dari total perkara pidana khusus.

Grafik 2
Komposisi Perkara Pidana Khusus 2009-2013²³



²³ Diolah dari Laporan Tahunan MA 2009-2013

3.2.2.1 Permasalahan Tindak Pidana Korupsi

Permasalahan yang kerap muncul dalam kasasi perkara korupsi adalah mengenai kapan suatu kesalahan dipandang lebih tepat dinyatakan terbukti melanggar pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor atau terbukti melanggar Pasal 3 UU Tipikor.

Dalam perkara korupsi umumnya JPU mendakwa dengan dakwaan subsidiaritas dimana dalam dalam dakwaan primair JPU menggunakan pasal 2 ayat (1), dan dalam dakwaan subsidair menggunakan pasal 3. Dalam banyak kasus *judex facti* berpandangan bahwa jika terdakwa adalah seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara maka dakwaan yang terbukti adalah dakwaan subsidair (pasal 3). Hal ini mengingat unsur melawan hukum dalam pasal 3 dirumuskan dalam bentuk “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”. Sementara itu JPU berpandangan bahwa apabila hakim menyatakan terdakwa terbukti atas dakwaan subsidair maka hal itu sama saja *judex facti* telah melanggar hukum acara karena telah memperlakukan dakwaan subsidiaritas sebagai dakwaan alternatif. Mengingat jika unsur menyalahgunakan kewenangan dipandang terbukti maka seharusnya dakwaan primair terbukti, karena penyalahgunaan kewenangan adalah salah satu bentuk dari unsur melawan hukum yang ada dalam pasal 2 Ayat (1).

Perbandingan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor

	Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor	Pasal 3 UU Tipikor
Rumusan	Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara	Setiap orang yang dengan sengaja menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
Ancaman Hukuman	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).	pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Atas permasalahan ini MA telah beberapa kali membuat kebijakan untuk menafsirkan perbedaan antara pasal 2 dan pasal 3 di atas. Dalam Surat Edaran MA (SEMA) No. 7 Tahun 2012 dinyatakan bahwa penentuan apakah suatu perbuatan korupsi dapat dikenakan pasal 2 atau pasal 3 ditentukan berdasarkan berapa nilai kerugian negara yang diakibatkan, jika diatas Rp. 100.000.000 (seratus juta) maka yang diterapkan adalah pasal 2, sementara jika dibawah angka tersebut yang diterapkan adalah pasal 3. Namun penafsiran MA ini sepertinya

belum sepenuhnya diterima oleh para hakim dan jaksa, sehingga permasalahan penafsiran perbedaan antara pasal 2 dan pasal 3 ini masih terus terjadi dan menjadi beban perkara di MA.

Terlepas dari penafsiran MA dalam SEMA No. 7 Tahun 2012 tersebut, permasalahan ini sebenarnya terjadi dikarenakan adanya perbedaan yang tidak seimbang antara ancaman hukuman yang diatur dalam Pasal 2 dengan Pasal 3, khususnya pada ancaman pidana minimum. Diakui bahwa pada dasarnya ketentuan pasal 3 khusus diperuntukan bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada saat melakukan perbuatan mengungtungkan diri sendiri atau orang lain dilakukan dengan cara menyalahgunakan kewenangan. Atau dengan kata lain pasal 3 merupakan *lex specialis* dari pasal 2, sehingga seharusnya ancaman hukumannya lebih tinggi dari pasal 2. Namun, ternyata dalam Pasal 3 memuat ancaman pidana minimum yang justru lebih rendah dari Pasal 3.

Untuk meminimalisir kasasi dalam jenis perkara korupsi ini maka seharusnya memang ancaman kedua pasal tersebut diperbaiki oleh pembuat undang-undang (Pemerintah dan DPR). Selama kesalahan pengaturan ancaman pidana ini belum diperbaiki maka dikhawatirkan permohonan kasasi atas masalah ini akan tetap tinggi.

Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

3.2.2.2 Permasalahan dalam Perkara-Perkara Narkotika

Dalam perkara narkotika permasalahan hukum yang kerap menjadi alasan kasasi JPU adalah mengenai kapan suatu kepemilikan, pembelian, atau penguasaan narkotika lebih tepat dihukum dengan pasal 111 atau 112 atau 114 UU Narkotika, kapan dapat dihukum sebagai penyalahguna (127 UU Narkotika).

Atas permasalahan ini Mahkamah Agung telah berulang kali memutuskan bahwa apabila penguasaan, kepemilikan atau pembelian narkotika yang dilakukan oleh terdakwa jumlahnya relatif sedikit serta maksud dari kepemilikan tersebut adalah untuk dipakai sendiri terlepas dari apakah pada saat tertangkap terdakwa sedang menggunakan narkotika tersebut atau tidak, maka perbuatan tersebut lebih tepat termasuk sebagai penyalahgunaan narkotika. Akan tetapi walaupun permasalahan tersebut telah berulang kali ditegaskan MA dalam putusannya, masih sering juga ditemui juga kasasi oleh JPU yang tetap memperlakukan putusan *judex facti* yang telah tepat sesuai yurisprudensi MA. Dalam kajian yang dilakukan terhadap 100 buah putusan kasasi pidana khusus tahun register 2013 yang pemohonnya adalah JPU, ditemukan fakta bahwa 56 buah perkara di antaranya, atau sekitar 56% perkara adalah mengenai permasalahan ini (lihat lampiran)

Namun, seringkali JPU mengajukan kasasi atas permasalahan ini tak tidak bisa sepenuhnya dipersalahkan kepada pihak kejaksaan, oleh karena tak jarang MA sendiri tidak konsisten dalam memutus perkara yang demikian. Sebagai contoh, dari 56 buah putusan atas permasalahan pasal 127 masih terdapat perbedaan pandangan di antara hakim agung, hal ini terlihat dari masih seringnya terdapat *dissenting opinion* atas permasalahan ini.²⁴

Untuk mengurangi arus perkara kasasi narkoba, maka permasalahan ini harus segera di atasi, MA khususnya kamar pidana harus memiliki sikap hukum yang jelas. Selain itu perlu dilakukan komunikasi dengan pihak Kejaksaan Agung untuk meminimalisir banyaknya kasasi oleh JPU atas putusan *judex facti* yang telah tepat dalam menerapkan pasal 127 UU Narkoba.

²⁴ Lihat putusan No. 1425 K/Pid.Sus/2013. Dalam putusan ini terdapat *dissenting opinion* dari salah seorang anggota majelis. Dalam opininya hakim anggota tersebut intinya berpendapat bahwa *judex facti* telah benar dalam menerapkan hukum, walaupun terdakwa tidak sedang menggunakan narkoba pada saat tertangkap namun mengingat jumlah narkoba tersebut relatif sedikit (0,19 gr), serta tidak ada bukti terdakwa terlibat jaringan perdagangan narkoba, maka perbuatan terdakwa dipandang sebagai penyalahgunaan semata. *Dissenting Opinion* serupa juga terdapat dala putusan No. 1802 K/Pid.Sus/2013, 1901 K/Pid.Sus/2013, 2033 K/Pid.Sus/2013, 2087 K/Pid.Sus/2013, 2292 K/Pid.Sus/2013, dan 2462 K/Pid.Sus/2013.

3.3. Arus Perkara Perdata

3.3.1. Kondisi Perkara Perdata

Di Mahkamah Agung perkara perdata digolongkan dalam dua jenis perkara, yaitu Perdata Umum dan Perdata Khusus. Perkara perdata menempati urutan kedua dalam jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung dimana rata-rata jumlah perkara yang masuk sejumlah 4.941 atau rata-rata sekitar 39 % dari total perkara yang masuk, dari tahun 2008-2015. Dari sejumlah permohonan tersebut, rata-rata permohonan kasasi perdata sejumlah 4.038 perkara atau 81 % dari total perkara perdata. Sedangkan rata-rata permohonan peninjauan kembali perdata sebanyak 944 permohonan per tahunnya, atau sekitar 19 % dari total perkara perdata. Sementara itu jumlah Hakim Agung pada Kamar Perdata saat ini berjumlah 15 orang.²⁵

3.3.2. Temuan dan Analisis

a) **Kasasi Perkara Perceraian**

Perkara Perceraian terdapat di dua lingkungan peradilan, yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Agama. Perkara perceraian dalam perdata umum yang masuk ke Mahkamah Agung tahun 2011-2015 rata-rata berjumlah 176 perkara atau sekitar 5 % dari total perkara perdata umum (lihat tabel 10). Persentase ini diperkirakan tidak jauh berbeda setiap tahunnya.

Tabel 10
Perkara Kasasi Perceraian yang Masuk ke Mahkamah Agung

Tahun	Perkara Kasasi Perceraian	Perkara Kasasi Perdata Umum	% dari Total Perkara Kasasi Perdata Umum
2011	180	3.165	6 %
2012	189	3.525	5 %
2013	160	3.280	5 %
2014	161	3.200	5 %
2015	191	3.615	5 %
Rata-rata	176	3.357	5 %

Pada prinsipnya, perkara perceraian membutuhkan kepastian hukum yang cepat. Tersedianya upaya hukum kasasi atas perkara perceraian tentunya membawa dampak negatif, mulai dari berlarut-larutnya perselisihan diantara pasangan yang akan bercerai yang dapat memicu konflik yang lebih jauh, ketidakjelasan hak-hak anak, hingga disalahgunakannya upaya hukum baik banding maupun kasasi untuk menghalangi pasangannya untuk dapat melangsungkan perkawinan yang sah kembali. Perkara perceraian yang diajukan sampai ke tingkat kasasi umumnya terkait dengan masalah pembagian harta bersama (harta gono gini) dan/atau hak asuh anak. Selain itu, perkara perceraian relatif sangat sederhana dan rata-rata sudah jelas penafsiran hukumnya dari berbagai Yurisprudensi Mahkamah Agung yang ada.

²⁵ Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015

Oleh karena itu, sudah seharusnya perkara perceraian tanpa terkait pembagian harta bersama dan hak asuh anak dibatasi hanya sampai tingkat banding

b) Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Penyelesaian Hubungan Industrial (PHI) atau Perburuhan

Perkara PHI tidak melalui upaya hukum banding tetapi langsung kasasi ke Mahkamah Agung berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Peradilan kasasi PHI pada dasarnya lebih menyerupai perwasitan mengingat komposisi hakimnya terdiri dari 1 (satu) Hakim Agung, 1 (satu) Hakim Ad Hoc yang mewakili pengusaha, dan 1 (satu) Hakim Ad Hoc yang mewakili buruh. Penunjukan Hakim Ad Hoc tidak dilakukan berdasarkan keahlian hukum tetapi perwakilan masing-masing pihak yang bersengketa. Susunan majelis tersebut menyebabkan Mahkamah Agung sulit untuk menjalankan fungsi menjaga kesatuan hukum dan mengembangkan hukum.

Dalam kurun waktu 2011-2015, rata-rata jumlah perkara kasasi PHI yang masuk ke Mahkamah Agung sejumlah 590 perkara atau sekitar 72,9 % dari total perkara kasasi perdata khusus yang masuk. Sedangkan untuk perkara peninjauan kembali PHI, rata-rata perkara yang masuk ke Mahkamah Agung untuk kurun waktu yang sama sejumlah 102 perkara atau sekitar 63,42 % dari total perkara perdata khusus yang masuk (lihat Tabel 11).

Tabel 11
Perkara Kasasi dan PK PHI yang Masuk ke Mahkamah Agung

Tahun	Perkara Kasasi PHI	% dari Total Perkara Kasasi Perdata Khusus	Perkara PK PHI	% dari Total Perkara PK Perdata Khusus
2011	626	73,39 %	108	62,07 %
2012	641	71,46 %	140	66,99 %
2013	443	67,33 %	100	64,10 %
2014	569	73,99 %	82	60,74 %
2015	669	78,34 %	79	63,20 %
Rata-rata	590	72,90 %	102	63,42 %

Dalam praktiknya, perkara kasasi PHI tidak memenuhi target waktu yang telah ditentukan oleh UU Nomor 2 Tahun 2004, yaitu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerimaan permohonan kasasi.²⁶ Kemudian, tidak jarang kasasi diajukan untuk memperlama sengketa yang pada akhirnya merugikan kepentingan buruh. Pada akhirnya, perlu dikaji ulang apakah perkara PHI memerlukan upaya hukum kasasi mengingat hampir tidak ada isu hukum mengenai PHI yang merupakan ranah kasasi. Jika perkara PHI dibuat final dan mengikat di pengadilan tingkat banding, dapat mengurangi \pm 6-8 % perkara masuk ke Mahkamah Agung setiap tahun dan mempercepat waktu penyelesaian sengketa.

²⁶ Pasal 115 UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

c) Peninjauan Kembali dengan Alasan Kekhilafan Hakim atau Suatu Kekeliruan yang Nyata

Perkara peninjauan kembali merupakan salah satu jenis perkara yang menyumbang cukup besar jumlah perkara yang masuk setiap tahunnya ke Mahkamah Agung, yaitu rata-rata 2.347 perkara atau 18 % dari total perkara yang masuk, pada kurun waktu 2008-2015. Dari jumlah tersebut jenis perkara yang menyumbang cukup besar adalah permohonan peninjauan kembali perdata, yaitu sekitar 762 perkara atau 35 % dari total permohonan peninjauan kembali yang masuk ke Mahkamah Agung (lihat Tabel 12).

Tabel 12
Rasio PK Perdata dengan Total PK

Tahun	PK Perdata	Total PK	% dari Total PK Perdata
2008	803	1.634	49,1%
2009	819	1.480	55,3%
2010	828	2.283	36,3%
2011	824	2.540	32,4%
2012	799	2.570	31,1%
2013	660	2.426	27,2%
2014	707	2.617	27,0%
2015	656	2.755	23,81%
Rata-rata	762	2.288	35 %

Untuk mengetahui alasan peninjauan kembali yang paling sering digunakan dalam perkara perdata, tim peneliti melakukan pendataan atas 600 (enam ratus) putusan yang terdiri dari 150 (seratus lima puluh) putusan dari masing-masing register tahun 2011-2014. Pemilihan putusan dilakukan secara random berdasarkan putusan yang ditemukan dalam website Mahkamah Agung. Pendataan dilakukan dengan memilah alasan-alasan peninjauan kembali yang diajukan berdasarkan Pasal 67 UU Nomor 14 Tahun 1985. Dari identifikasi terhadap sampel putusan, ditemukan fakta bahwa lebih dari alasan pengajuan peninjauan kembali pada perdata adalah alasan kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata (lihat Tabel 13).

Tabel 13
Alasan PK atas Putusan Kasasi Perdata

Tahun	Sampel Putusan	Alasan PK atas Putusan Kasasi dalam Perdata					
		Hanya Novum	%	Hanya Kekhilafan Hakim	%	4 Alasan Lainnya	%
2011	150	40	49,4 %	38	46,9 %	3	3,7 %
2012	150	16	21,3 %	55	73,4 %	4	5,3 %

2013	150	10	14,7 %	56	82,4 %	2	2,9 %
2014	150	5	6,5 %	70	90,9 %	2	2,6 %
Total	600	71	23,6 %	219	72,8 %	11	3,6 %

Temuan ini memperlihatkan bahwa upaya hukum peninjauan kembali seperti menjadi peradilan tingkat keempat, bukan upaya hukum luar biasa. Peninjauan kembali dengan alasan kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata paling sering digunakan karena dianggap sebagai jalan masuk yang paling gampang. Alasan ini pun sebenarnya belum memiliki definisi atau batasan yang jelas. Praktik seperti ini akan menimbulkan dampak negatif berkepanjangan jika tidak ditinjau kembali.

Sebagai contoh, dikabulkannya putusan peninjauan kembali terhadap putusan kasasi yang menggunakan alasan tersebut dapat bertentangan dengan tujuan kasasi. Terlebih lagi melihat kondisi bahwa masih terdapat perbedaan penafsiran antar Hakim Agung terhadap suatu masalah hukum. Hal ini akan menjadi lebih rumit ketika putusan sebuah Majelis Hakim Agung dibatalkan oleh Majelis Hakim Agung lain karena perbedaan cara pandang, tanpa ada bukti baru.

Peninjauan kembali untuk putusan pengadilan tingkat pertama dan banding seharusnya tidak diperlukan karena para pihak telah memiliki hak untuk banding atau kasasi dalam hal putusan sebelumnya diambil karena kekhilafan hakim. Perlu dikaji ulang alasan kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata dalam pengajuan peninjauan kembali.

IV. REKOMENDASI LANGKAH-LANGKAH MENDORONG PENGURANGAN ARUS PERKARA

Apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi arus perkara ke Mahkamah Agung, khususnya untuk perkara pidana dan perdata? Tentu ini merupakan pertanyaan inti dari Kertas Kerja ini. Tak bisa dipungkiri bahwa tak mudah untuk menjawab pertanyaan ini. Permasalahan yang ada cukup kompleks, banyak faktor yang mempengaruhi tingginya arus perkara ini, baik faktor eksternal seperti peraturan perundang-undangan yang kadang tidak jelas, kualitas dan pemahaman para Advokat serta Jaksa atas fungsi kasasi, kebijakan-kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah dan DPR, kebijakan penuntutan dan upaya hukum Kejaksaan, maupun faktor-faktor di internal badan peradilan itu sendiri, seperti kualitas pengadilan di tingkat bawah maupun Mahkamah Agung.

Dari kompleksnya permasalahan ini tentu tak ada solusi tunggal untuk menyelesaikannya. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan secara sistematis dan bertahap, dan tentunya tidak bisa mengandalkan Mahkamah Agung semata, dibutuhkan juga peran Pemerintah, DPR dan Kejaksaan Agung. Berikut beberapa rekomendasi yang dapat diberikan untuk mengurangi tingginya arus perkara ke Mahkamah Agung.

4.1. Umum (Cross Sector)

4.1.1. Pengurangan Arus Perkara yang Tidak Memenuhi Syarat Formil

Permohonan-permohonan baik kasasi maupun peninjauan kembali yang secara jelas tidak memenuhi syarat formil atau administratif, seperti permohonan kasasi yang diajukan lewat waktu, pengajuan, memori kasasinya telah lewat waktu, atau jenis perkara yang telah diatur dalam Pasal 45A Ayat (1) UU MA sebenarnya dapat dicegah untuk masuk ke masing-masing kamar. UU Mahkamah Agung sendiri memang telah memberikan kewenangan kepada pengadilan tingkat pertama untuk menolak permohonan-permohonan yang demikian dengan suatu surat penetapan. Namun, tak jarang pengadilan tempat permohonan terpaksa tetap mengirimkan berkas perkara karena desakan atau ancaman dari pihak pemohon.

Untuk mengatasi masuknya perkara yang tidak memenuhi syarat formil Mahkamah Agung perlu mengoptimalkan peran Panitera Mahkamah Agung, khususnya Panitera Muda masing-masing perkara. Panitera Mahkamah Agung merupakan gerbang awal masuknya permohonan kasasi dan peninjauan kembali. Ketua Mahkamah Agung perlu menegaskan kembali SEMA Nomor 8 Tahun 2011 yang memerintahkan Panitera Mahkamah Agung untuk mengembalikan berkas perkara yang tidak memenuhi syarat formil atau termasuk dalam salah satu perkara yang disebut dalam Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004 ke pengadilan pengaju.

4.1.2. Meminimalisir Inkonsistensi Putusan

Konsistensi Mahkamah Agung atas suatu permasalahan hukum maupun kejelasan sikap Mahkamah Agung sangat berpengaruh terhadap tingginya arus perkara. Upaya untuk meningkatkan konsistensi putusan memang terus dilakukan, salah satunya dengan penerapan sistem kamar.

Untuk meminimalisasi inkonsistensi putusan, masing-masing kamar perlu mengadakan dan merutinkan Rapat Pleno Perkara untuk membahas permasalahan-permasalahan hukum yang masih sering menjadi perdebatan dalam majelis. Selain itu, perlu dibentuk suatu mekanisme khusus yang memungkinkan Ketua Kamar dapat mengetahui

adanya pertimbangan dari suatu majelis yang menyimpang dari kesepakatan yang telah dibuat dalam Rapat Pleno.

4.1.3. Penjelasan yang Cukup Dalam Hal Terjadi Penyimpangan atas Yurisprudensi atau Putusan MA Terdahulu

Sangat sering ditemukan pertimbangan Mahkamah Agung yang seakan mengabaikan begitu saja putusan-putusan atau sikap-sikap Mahkamah Agung sebelumnya tanpa penjelasan yang memadai mengapa putusan-putusan terdahulu tersebut diabaikan. Pertimbangan yang demikian dapat dipandang sebagai bentuk inkonsistensi, padahal sangat mungkin sebenarnya terdapat alasan yang cukup untuk mengabaikan putusan atau yurisprudensi yang ada, baik karena sikap Mahkamah Agung yang terdahulu sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, maupun terdapat fakta-fakta hukum yang berbeda secara signifikan antara fakta hukum dalam putusan terdahulu dengan perkara yang sedang diperiksa.

Untuk menghindari persepsi adanya inkonsistensi putusan tersebut, maka masing-masing Ketua Kamar perlu menganjurkan agar tiap majelis yang memutus perkara untuk memberikan penjelasan yang cukup dalam hal putusannya akan menyimpang dari putusan-putusan Mahkamah Agung terdahulu atau yurisprudensi tetap.

4.1.4. Publikasi Ringkasan Putusan-Putusan Penting yang Reguler dan Sistematis

Untuk memudahkan para Hakim di tingkat bawah dan juga para Jaksa dan Advokat mengetahui putusan-putusan kasasi yang penting sebagai pedoman penerapan atau penafsiran atas suatu permasalahan hukum. Publikasi ringkasan putusan ini sebaiknya dilakukan oleh masing-masing kamar di Mahkamah Agung, dan dilakukan secara rutin setidaknya setiap 2 (dua) bulan sekali dalam bentuk bulletin, baik dalam bentuk cetak maupun *online*. Dalam publikasi putusan (buletin) ini perlu disusun sistem katalog atas ringkasan-ringkasan putusan penting tersebut. Sistem katalog tersebut mencakup setidaknya sistem kategorisasi jenis perkara dan permasalahan hukum yang ada dalam masing-masing putusan.

4.2. Rekomendasi Bidang Pidana

Seperti terlihat dari bagian 3 salah satu pihak yang cukup banyak menyumbang arus perkara khususnya dalam perkara pidana adalah pihak Kejaksaan. Pengajuan permohonan kasasi dari Kejaksaan atas dapat dikurangi jika adanya pemahaman yang sama antara Mahkamah Agung dengan Kejaksaan atas permasalahan-permasalahan hukum tertentu yang kerap menjadi alasan kasasi JPU. Adapun beberapa permasalahan yang perlu dibahas antara Mahkamah Agung dengan Kejaksaan antara lain:

4.2.1. Kasasi atas Perkara Pidana yang Tidak Dapat Diajukan Kasasi Berdasarkan Pasal 45A UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

Hingga saat ini masih sering ditemukan pengajuan kasasi oleh pihak JPU atas perkara yang tidak dapat dikasasi berdasarkan Pasal 45A. Walaupun jumlahnya tidak signifikan namun hal ini menunjukkan masih banyaknya JPU yang mungkin belum mengetahui ketentuan tersebut. Selain itu pengajuan kasasi tersebut tentu akan menunda eksekusi. Untuk itu maka Mahkamah Agung perlu mengingatkan Kejaksaan Agung atas keberadaan Pasal 45A ini.

4.2.2. Kasasi Atas Perkara Pidana yang Tuntutan Hukumannya Penjara Paling Tinggi 6 Bulan atau Denda

Mahkamah Agung dapat meminta kepada Jaksa Agung atau Jaksa Agung Muda untuk mengeluarkan kebijakan untuk tidak mengajukan permohonan kasasi atas perkara yang tuntutan hukumannya kurang dari 6 (enam) bulan. Sangat lah tidak efisien jika perkara-perkara pidana yang demikian tetap diajukan kasasi oleh JPU. Secara total proses peradilan dari tingkat pertama hingga kasasi akhirnya dapat melebihi tuntutan hukuman itu sendiri. Apalagi mayoritas tujuan utama kasasi JPU bukan untuk meluruskan penerapan hukum yang dilakukan oleh *judex factie*, tetapi lebih pada faktor berat ringannya hukuman.

4.2.3. Kasasi Atas Putusan Bebas

Walaupun putusan bebas telah dapat dikasasi paska putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2013, tetapi bukan berarti setiap putusan bebas perlu untuk dikasasi oleh JPU. Pihak Kejaksaan seharusnya memiliki memiliki mekanisme yang ketat dalam menentukan perlu tidaknya suatu perkara yang diputus bebas oleh *judex factie* diajukan kasasi. Untuk itu Mahkamah Agung perlu bekerja sama dengan Kejaksaan untuk membuat kesepakatan bersama atas parameter-parameter yang lebih jelas kapan suatu putusan bebas dapat diajukan kasasi oleh JPU.

4.2.4. Kasasi atas Masalah Besaran Hukuman

Permohonan kasasi oleh JPU yang pada intinya mempermasalahkan besaran hukuman (*strafmaat*) yang dijatuhi oleh *judex factie* cukup membebani Mahkamah Agung, dan seakan menempatkan Mahkamah Agung layaknya *judex factie*. Untuk mengurangi arus kasasi pidana atas alasan besaran hukuman ini perlu ada kesepakatan antara Mahkamah Agung dan Kejaksaan dalam hal apa besaran hukuman dapat menjadi objek kasasi. Di sisi lain, Mahkamah Agung khususnya Kamar Pidana perlu juga untuk konsisten dalam memutus permohonan kasasi atas besaran hukuman baik yang diajukan oleh JPU maupun terdakwa.

4.2.5. Kesepahaman Parameter Definisi Penyalahguna Narkotika

Seperti terlihat dalam bagian sebelumnya, dalam perkara narkotika cukup sering JPU mengajukan kasasi atas putusan *judex factie* yang memutus terdakwa bersalah berdasarkan Pasal 127 bukan berdasarkan Pasal 111-114 UU Narkotika. Hal ini terjadi salah satunya karena adanya perbedaan pemahaman antara JPU dengan para Hakim mengenai definisi Penyalahguna Narkotika yang diatur dalam UU Narkotika, yaitu apakah untuk dapat dipidana sebagai penyalahguna terdakwa harus sedang memakai narkotika atau tidak, apakah penguasaan atau pembelian narkotika dalam jumlah kecil dapat dijerat dengan Pasal 111-114 atau Pasal 127.

Untuk menyelesaikan permasalahan ini yang pada akhirnya dapat mengurangi diajukannya kasasi oleh JPU atas masalah yang sama terus menerus, perlu disusun parameter bersama antara Mahkamah Agung dan Kejaksaan, dalam menafsirkan Pasal 111-114 dan 127 UU Narkotika.

4.2.6. Revisi Pasal 2 dan 3 UU Tipikor

Seringnya kasasi dalam perkara tindak pidana korupsi tidak terlepas dari adanya kesalahan pengaturan ancaman hukuman pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, dimana yang seharusnya ancaman hukuman Pasal 3 lebih tinggi dari Pasal 2 – atau setidaknya sama seperti sebelumnya diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 1971- ternyata ancaman pidana

minimum Pasal 3 lebih rendah dari Pasal 2 ayat (1). Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR seharusnya merevisi UU tersebut dan memperbaiki kesalahan pengaturan ancaman hukuman khususnya ancaman pidana minimumnya.

4.3. Rekomendasi Bidang Perdata

4.3.1. Perceraian tanpa terkait Pembagian Harta Bersama dan Hak Asuh Anak Dibatasi Hanya sampai Pengadilan Tingkat Banding

Perkara perceraian rata-rata sudah jelas penafsiran hukumnya dari berbagai Yurisprudensi Mahkamah Agung yang ada. Oleh karena itu, melihat bahwa perkara perceraian membutuhkan kepastian hukum yang cepat, sebaiknya perkara perceraian dalam perdata final dan mengikat pada pengadilan tingkat banding.

4.3.2. Perkara Perselisihan Hubungan Industrial (PHI) Final dan Mengikat di Pengadilan Tingkat Banding

Mayoritas putusan PHI diajukan kasasi dan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung padahal sebenarnya hampir tidak ada isu hukum dalam perkara PHI. Selain itu, peradilan kasasi PHI tampak seperti perwasitan dibandingkan peradilan untuk menjaga kesatuan hukum. Rata-rata perkara PHI pun mengalami masalah ketidaktepatan memenuhi jangka waktu penyelesaian yang diberikan undang-undang terkait.

Oleh karena itu, perlu diadakan perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang mengatur bahwa atas putusan Pengadilan Hubungan Industrial hanya dapat diajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi. Putusan Pengadilan Tinggi kemudian adalah putusan yang final dan mengikat bagi para pihak.

4.3.3. Memberikan Batasan yang Jelas untuk Alasan “Kekhilafan Hakim atau Suatu Kekeliruan yang Nyata” dalam Pengajuan Peninjauan Kembali

Melihat fakta bahwa mayoritas pengajuan peninjauan kembali menggunakan alasan “kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan nyata”, dapat dinyatakan bahwa alasan ini paling digemari oleh para Pemohon. Pada dasarnya, alasan ini paling sering digunakan karena belum ada definisi dan batasan yang jelas sehingga menjadi alasan yang paling memfasilitasi permohonan. Peninjauan kembali menggunakan alasan ini terhadap putusan kasasi akan memberikan eksekusi negatif berupa ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan tujuan kasasi. Kemudian, peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan tingkat bawah tidak diperlukan karena para pihak telah memiliki hak untuk banding atau kasasi dalam hal putusan sebelumnya diambil karena kekhilafan hakim. Oleh karena itu, alasan “kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata” dalam pengajuan peninjauan kembali diusulkan untuk dihapuskan.

Lampiran 1

Daftar Putusan Narkotika Tahun 2013 yang Dimohonkan oleh JPU

No.	No. Register	Pemohon	Amar	Isu Hukum
1	39 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
2	42 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
3	43 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
4	117 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
5	121 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
6	122 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
7	134 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Lain-lain
8	243 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	KPB
9	259 K/Pid.Sus/2013	JPU	N.O. (Bebas Murni)	KPB
10	265 K/Pid.Sus/2013	JPU	N.O. (Bebas Murni)	KPB
11	331 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
12	448 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	
13	551 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Sanksi
14	667 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	
15	810 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
16	816 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Lain-lain
17	821 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Lain-lain
18	823 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
19	825 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
20	840 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Sanksi
21	925 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
22	1099 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
23	1103 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
24	1171 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
25	1175 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
26	1184 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
27	1264 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
28	1266 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
29	1268 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
30	1282 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Lain-lain
31	1302 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
32	1304 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Sanksi
33	1308 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
34	1317 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Sanksi
35	1319 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
36	1377 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	KPB
37	1381 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
38	1421 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	Sanksi
39	1425 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
40	1436 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi

41	1442 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
42	1444 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
43	1448 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
44	1464 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
45	1469 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	sanksi
46	1472 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
47	1505 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
48	1507 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
49	1545 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
50	1546 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
51	1562 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Lain-lain
52	1566 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
53	1572 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
54	1584 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
55	1609 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
56	1611 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
57	1620 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
58	1628 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
59	1630 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
60	1640 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
61	1642 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
62	1647 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	sanksi
63	1648 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	sanksi
64	1702 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
65	1793 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
66	1802 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
67	1853 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
68	1856 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	sanksi
69	1879 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
70	1884 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
71	1901 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
72	1904 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
73	1956 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
74	1958 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
75	1993 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
76	2003 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	sanksi
77	2033 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
78	2082 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	sanksi
79	2087 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
80	2116 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
81	2124 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
82	2126 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
83	2127 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
84	2149 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
85	2150 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi

86	2151 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
87	2255 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
88	2264 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
89	2276 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
90	2292 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
91	2305 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
92	2311 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
93	2321 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
94	2326 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
95	2331 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Sanksi
96	2333 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
97	2338 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	Lain-lain
98	2462 K/Pid.Sus/2013	JPU	Kabul	127
99	2473 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127
100	2474 K/Pid.Sus/2013	JPU	Tolak	127

Keterangan:

Dalam kolom Isu Hukum yang dimaksud dengan:

1. "127" berarti perkara yang isu hukumnya adalah seputar apakah tindak pidana yang dilakukan terdakwa termasuk sebagai pelanggaran Pasal 127 UU Narkotika atau bukan.
2. "Sanksi" berarti isu hukum yang diajukan pemohon kasasi (JPU) adalah seputar berat-ringannya hukuman yang dijatuhkan *judex factie*
3. "KPB" berarti permohonan kasasi adalah terkait putusan pembebasan yang dijatuhkan oleh *judex factie*.
4. "Lain-lain" berarti isu hukum lainnya selain ketiga isu di atas yang cukup variatif sehingga tidak dibuatkan kategori isu oleh Peneliti.