

An illustration of an elderly man with white hair and glasses, wearing a dark suit and a light-colored tie. He is holding a blue book with both hands, looking directly at the viewer with a neutral expression. The background is a dark brown bookshelf filled with books. In the foreground, there is a stack of several books with green and brown covers.

# PEMBATASAN PERKARA

STRATEGI MENDORONG PERADILAN CEPAT, MURAH, EFISIEN  
DAN BERKUALITAS

## **Pembatasan Perkara:**

### **Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien dan Berkualitas**

#### **A. Pengantar**

Gagasan mengenai perlunya pembatasan perkara yang dapat diajukan ke Mahkamah Agung (MA) sudah cukup lama dilontarkan sebagai respon atas permasalahan tunggakan perkara (*case backlog*) di Mahkamah Agung (MA). Selain itu, muncul pula gagasan untuk menambah jumlah hakim agung untuk mengimbangi jumlah perkara yang ada. Gagasan-gagasan di atas berangkat dari asumsi bahwa penyebab utama tunggakan perkara di MA adalah karena banyaknya jumlah perkara yang masuk ke MA (dan kurangnya jumlah hakim agung).

Penelitian ini sepakat bahwa pengaturan yang lebih baik mengenai pembatasan perkara yang dapat diajukan ke MA diperlukan. Namun, dengan alasan yang berbeda. Pengaturan mengenai pembatasan perkara mendesak untuk segera diundangkan, terutama untuk memastikan proses peradilan yang cepat dan murah (sehingga lembaga peradilan dapat menjadi pilihan masyarakat untuk menyelesaikan sengketa) serta mengantisipasi peningkatan jumlah perkara di masa depan –yang diduga kuat akan semakin besar dan semakin penting untuk diputus oleh MA. Selain itu, diharapkan hal ini juga akan membawa dampak, yakni pengurangan jumlah hakim agung sehingga fungsi MA sebagai peradilan kasasi–menjaga keseragaman hukum, mendorong perkembangan hukum melalui putusan-putusan yang berbobot, dan sebagainya lebih mudah terealisasi.

Penelitian ini menyimpulkan pula bahwa strategi pembatasan perkara yang dapat diajukan ke MA baru dapat mencapai tujuan-tujuan sebagaimana dimaksud di atas apabila diikuti dengan perubahan-perubahan lain yang lebih mendasar, seperti perubahan struktur pengadilan, perbaikan manajemen perkara, penguatan pengadilan tingkat pertama dan banding dan peningkatan peran MA untuk mengontrol upaya-upaya yang menghambat proses peradilan yang cepat.

Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan, baik dari berbagai literatur maupun kajian terhadap putusan-putusan pengadilan, ditambah wawancara dengan beberapa narasumber yang berasal dari kalangan hakim agung, hakim tingkat pertama dan banding, advokat dan akademisi.

Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut: setelah bab pendahuluan, bab kedua mengulas mengenai urgensi pengaturan pembatasan perkara yang lebih efektif. Dalam bab ini dibahas berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembatasan perkara yang berlaku saat ini, upaya-upaya terdahulu untuk mengatasi tunggakan perkara, kondisi perkara di MA serta faktor-faktor yang mempengaruhi tunggakan perkara di MA. Dalam bab ini juga diulas alasan-alasan yang mendorong penelitian ini menyimpulkan bahwa pembatasan perkara yang lebih efektif memang dibutuhkan. Bab selanjutnya mendiskusikan konstitusionalitas pembatasan perkara, baik melalui perbandingan secara teoritik, hukum internasional maupun penafsiran Mahkamah Konstitusi Indonesia mengenai konstitusionalitas pembatasan perkara. Bab keempat mengulas model-model pembatasan perkara yang diterapkan dinegara lain. Bab berikutnya merupakan argumentasi penelitian ini mengenai strategi pembatasan perkara yang perlu diadopsi Indonesia, termasuk model pembatasan apa yang cocok, jenis-jenis perkara apa saja yang seharusnya tidak dapat diajukan kasasi atau Peninjauan Kembali (PK) ke MA serta perubahan-perubahan yang perlu dilakukan untuk mendukung upaya penyelesaian tunggakan perkara serta perbaikan sistem penyelesaian perkara di MA. Bab terakhir berisi langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk mengaplikasikan usulan-usulan dalam penelitian ini.

## **B. Urgensi Pembatasan Perkara**

### **1. Pengaturan Seputar Pembatasan Perkara yang “Minimalis”**

Meski banyak orang berbicara mengenai perlunya pembatasan terhadap perkara yang dapat diajukan kasasi atau Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung (MA), tidak berarti bahwa saat ini tidak ada pembatasan sama sekali. Yang menjadi persoalan selama ini adalah pengaturan pembatasan perkara yang ada saat ini dianggap masih terlalu minimalis dan tidak mampu menahan besarnya keinginan pencari keadilan untuk meminta keadilan ke pengadilan tertinggi tersebut.

#### **1.1. Pembatasan melalui Jenis Perkara, Alasan dan Syarat Kasasi dan PK**

Secara umum, beberapa UU telah mengatur alasan-alasan yang memungkinkan putusan atau penetapan pengadilan tingkat bawah diajukan kasasi atau PK. Pasal 30 UU No. 14 tahun 1985 misalnya, menyatakan bahwa dalam tingkat kasasi MA dapat membatalkan putusan atau

penetapan pengadilan tingkat bawah karena: (a) tidak berwenang atau melampaui batas wewenang; (b) salah menerapkan atau melanggar hukum; (c) lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan tersebut. Dalam konteks perkara pidana, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyatakan bahwa kasasi dapat diajukan dengan alasan: (a) suatu peraturan hukum tidak diterapkan atau tidak diterapkan sebagaimana mestinya; (b) cara mengadili tidak dilaksanakan berdasarkan UU; (c) pengadilan telah melampaui batas wewenangnya.<sup>1</sup>

Sementara itu untuk alasan untuk pengajuan PK dalam perkara perdata, agama dan tata usaha negara (TUN) dalam UU Mahkamah Agung dibatasi, yakni hanya dalam hal:<sup>2</sup>

- a. putusan didasarkan pada kebohongan/tipu muslihat yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. ditemukan bukti yang menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak ditemukan;
- c. dikabulkan hal yang tidak dituntut atau lebih yang dituntut;
- d. ada tuntutan belum diputus tanpa pertimbangan;
- e. adanya putusan yang bertentangan terhadap pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya;
- f. terdapat kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata dalam putusan.

Sementara itu khusus untuk perkara pidana dan pidana militer, PK hanya dapat diajukan dalam hal:<sup>3</sup>

- a. ada keadaan baru yang jika sudah diketahui sebelumnya putusan akan berbeda (menguntungkan terpidana);
- b. hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti bertentangan satu dengan yang lain;
- c. terdapat kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata;

---

<sup>1</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, UU No. 1 tahun 1981, Pasal 253.

<sup>2</sup> Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, UU No. 14 tahun 1985, Pasal 67; Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 tahun 1986, Pasal 132; Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 48 tahun 2009, Pasal 24.

<sup>3</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, *op. cit.*, pasal 263 ayat 2 dan 3; Undang-Undang tentang Peradilan Militer, UU No. 31 Tahun 1997, pasal 248 ayat 2

- d. dalam putusan, perbuatan yang didakwakan dinyatakan terbukti namun tidak diikuti oleh pemidanaan.

Beberapa ketentuan dalam UU No. 5 tahun 2004 dan KUHAP pun mengatur pula jenis-jenis perkara dan putusan yang secara eksplisit tidak dapat diajukan kasasi, meski alasan-alasan sebagaimana dijelaskan di atas terpenuhi. Dalam ranah pidana, Pasal 244 KUHAP melarang kasasi terhadap putusan bebas<sup>4</sup> dan putusan pengadilan dalam acara cepat<sup>5</sup> dan Pasal 205 ayat (3)-nya mengatur bahwa putusan pengadilan negeri dalam acara cepat merupakan peradilan tingkat pertama dan terakhir (tidak dapat diajukan kasasi).<sup>6</sup> Meski demikian, pengaturan dalam Pasal 205 ayat (3) KUHAP tersebut dianggap hanya berlaku bagi perkara tindak pidana ringan.<sup>7</sup> Sepertinya karena penafsiran itu pula, maka perkara tindak pidana lalu lintas, yang menurut KUHAP juga harus diproses melalui acara cepat, tetap dapat diajukan kasasi ke MA. Tidak mengherankan jika kemudian pelanggaran seperti mengendarai motor tanpa helm atau mengendarai kendaraan tanpa lampu penerangan pada bagian plat nomor kendaraan dapat diajukan kasasi.<sup>8</sup>

Sejak diundangkannya UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU No. 14 tahun 1985 tentang MA (UU No. 5 tahun 2004), ada penambahan pengaturan mengenai putusan perkara pidana yang tidak dapat kasasi, yakni terhadap putusan perkara praperadilan dan putusan dalam perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda.<sup>9</sup> Di luar ketentuan-ketentuan di atas, putusan dalam perkara-perkara pidana lain dapat diajukan kasasi. Jadi seorang terdakwa yang dijatuhi pidana penjara percobaan atau penjara 3 bulan oleh pengadilan tingkat pertama dan banding tetap dapat mengajukan kasasi ke MA.

Dalam konteks perkara perdata, praktis dapat dikatakan hampir tidak ada jenis perkara atau putusan tertentu yang tidak dapat diajukan kasasi selama terpenuhinya alasan-alasan sebagaimana dijelaskan sebelumnya dalam Pasal 30 UU MA.<sup>10</sup> Pembatasan hanya ditemui dalam

---

<sup>4</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, *op. cit.*, Pasal 67 jo pasal 244

<sup>5</sup> *Ibid.* Pasal 244

<sup>6</sup> Upaya banding hanya dimungkinkan jika putusan tersebut bersifat perampasan kemerdekaan terdakwa. Namun tetap saja putusan banding tersebut tidak dapat dimintakan kasasi. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, *op. cit.*, pasal 205 ayat (3)

<sup>7</sup> Karena pasal tersebut berada dalam bab hukum acara tindak pidana ringan.

<sup>8</sup> Misalnya kasus pelanggaran ketentuan penggunaan helm dalam putusan MA No. 12/K/Pid/2003 yang tetap memproses permohonan kasasi dalam kasus dimana terpidana mengendarai motor tanpa lampu penerangan pada bagian plan nomor kendaraan. Dalam kasus yang terakhir, kasasi diajukan oleh Penuntut Umum. MA akhirnya tidak menerima permohonan tersebut, namun bukan dengan alasan NO. Lihat juga Sebastiaan Pompe, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, 2005, hal. 222.

<sup>9</sup> Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 5 Tahun 2004, pasal 45A.

<sup>10</sup> Sebenarnya pembatasan perkara kasasi perdata pernah diatur dalam Undang-undang No. 20 tahun 1947 tentang Pengadilan Peradilan Ulangan, dimana dalam Pasal 6 dikatakan bahwa perkara perdata dengan nilai kurang dari Rp. 100 tidak dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi. Namun karena kondisi Negara pada saat itu, UU tersebut tidak pernah berlaku efektif.

konteks pemohonan kasasi atas putusan penolakan pelaksanaan putusan arbitrase nasional dimana Pasal 62 ayat (3) UU No. 30 tahun 1999 menyatakan bahwa putusan Ketua Pengadilan Negeri dalam kasus demikian tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun, meski putusan mengenai penolakan pelaksanaan putusan arbitrase asing tetap dapat diajukan kasasi.<sup>11</sup> Di sisi lain, sebagaimana akan dijelaskan pada bagian selanjutnya, mayoritas tunggakan perkara di MA adalah perkara perdata, termasuk perkara perdata sederhana.

Karena kondisi di atas, beberapa tahun belakangan, MA cukup gencar memberdayakan lembaga perdamaian (*dading*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg. Tahun 2002 MA mengeluarkan Surat Edaran No. 1 tahun 2002 yang pada intinya mewajibkan Hakim Pengadilan tingkat pertama untuk menawarkan opsi perdamaian secara sungguh-sungguh, bukan sekedar formalitas saja serta mewajibkan Hakim untuk menawarkan diri sebagai mediator dan menyediakan fasilitas untuk sarana perdamaian bagi para pihak.<sup>12</sup> MA juga mengeluarkan PERMA No. 2 Tahun 2003 yang kemudian diubah dengan PERMA No. 1 tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang memerinci tata cara pelaksanaan mediasi serta mengakomodir keberadaan mediator khusus, termasuk dari non hakim yang bersertifikat untuk membantu proses mediasi para pihak.

Dalam konteks perkara yang berhubungan dengan tata usaha negara (TUN), pembatasan kasasi mulai dikenal tahun 2002 untuk sengketa di bidang perpajakan. UU No. 14 tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak secara 'ekstrim' mengatur bahwa terhadap putusan Pengadilan Pajak tidak dapat dilakukan upaya hukum banding maupun kasasi, meski tetap membuka peluang upaya PK.<sup>13</sup> Selain itu, sejak diundangkannya UU No. 5 tahun 2004, perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat TUN daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan ditetapkan sebagai perkara yang tidak dapat diajukan kasasi.<sup>14</sup>

Selain pengaturan di atas, ada berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang ingin perkaranya didengar oleh MA –yang secara tidak langsung juga dapat membatasi jumlah perkara yang masuk ke MA. Sebagai ilustrasi, Pasal 44 UU No. 14 tahun 1985 mengatur bahwa

---

<sup>11</sup> Pasal 68 ayat (2) No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>12</sup> Surat Edaran Mahkamah Agung No. MA/Kumdil/001/K/2002 mengenai Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai.

<sup>13</sup> Undang-Undang tentang Pengadilan Pajak, UU No. 14 tahun 2002, pasal 77 ayat (1) dan (3) serta pasal 80 ayat (2)

<sup>14</sup> Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 5 Tahun 2004, pasal 45A ayat (2) c

kasasi dalam perkara perdata, agama dan tata usaha negara hanya dapat diajukan oleh pihak yang berperkara atau wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu. Dalam perkara pidana dan pidana militer, permohonan kasasi harus diajukan oleh terdakwa atau wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu atau Penuntut Umum atau Oditur dalam perkara.<sup>15</sup> Khusus untuk pengajuan peninjauan kembali (PK) dalam perkara pidana, KUHAP bahkan secara eksplisit mengatur bahwa PK hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya (tidak oleh Penuntut Umum).<sup>16</sup> Selain itu, masih banyak lagi pengaturan dalam UU, ketentuan internal MA, atau putusan MA yang mengatur pula kapan suatu perkara dapat diajukan kasasi atau PK<sup>17</sup>, surat-surat yang perlu lampirkan dalam pengajuannya, ke mana pengajuan diajukan<sup>18</sup>, dan formalitas-formalitas pengajuan kasasi dan PK lainnya, yang jika dilanggar atau tidak dipenuhi mengakibatkan permohonan tersebut tidak dapat diterima.<sup>19</sup>

Dalam prakteknya, terutama pada masa lalu, permohonan kasasi yang sebenarnya tidak memenuhi syarat formal sebagai dimaksud Pasal 46 dan 47 UU No. 14 tahun 1985 sebagaimana dijelaskan di atas tetap harus diterima (didaftar) untuk diputus oleh majelis hakim agung. Hal ini dianggap menimbulkan beban yang tidak perlu. Karena itu, MA menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 tahun 2001 tentang Permohonan Kasasi Perkara Perdata yang Tidak Memenuhi Persyaratan Formal sesuai dengan Pasal 46 dan 47 UU No. 14 tahun 1985 (yakni mengenai jangka waktu pengajuan kasasi dan pengiriman memori kasasi atau kewajiban mengirimkan memori kasasi). Dalam PERMA tersebut ditegaskan bahwa panitera pada Pengadilan Tingkat Pertama yang memutus perkara yang dimohonkan kasasi tidak perlu meneruskan permohonan tersebut kepada MA.<sup>20</sup> Substansi PERMA ini kemudian diadopsi dari perubahan UU MA, yakni melalui UU No. 5 tahun 2004.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, UU No. 14 tahun 1985, pasal 44.

<sup>16</sup> Dalam pasal 263 ayat (1) KUHAP, pengecualian atas hal ini mungkin dapat dibenarkan dalam konteks alasan PK dalam Pasal 263 ayat (3) yakni bila dalam putusan perbuatan yang didakwakan telah dinyatakan terbukti akan tetapi tidak diikuti oleh suatu pemidanaan.

<sup>17</sup> Lihat antara lain Pasal 46, 47 UU No.14 Tahun 1985, Pasal 245 KUHAP.

<sup>18</sup> Sebagai contoh, permohonan kasasi diajukan langsung ke MA tidak dapat diterima (Putusan MA tanggal 10 Maret 1959 No.2 K/Kr/1959). Lihat Andi Hamzah, Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia, (1985), hal 278

<sup>19</sup> Lihat Andi Hamzah, Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia, (1985), hal 278. Beberapa ilustrasi persyaratan formal yang jika tidak dipenuhi dapat mengakibatkan permohonan kasasi tidak diterima antara lain: permohonan diajukan oleh seorang kuasa tanpa kuasa khusus (putusan MA tanggal 11 September 1958 No.117 K/Kr/1958); permohonan kasasi dicap jempol tanpa pengesahan oleh pejabat berwenang (putusan MA tanggal 5 Desember 1961 No.137 K/Kr/1961).

<sup>20</sup> Dalam PERMA tersebut dijelaskan prosedur untuk tidak meneruskan permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat formal, yakni Panitera membuat Surat Keterangan Kepaniteraan yang diketahui dan ikut menandatangani oleh Ketua Pengadilan Tingkat Pertama tempat permohonan diajukan. Lihat Peraturan MA No. KMA/027A/SK/VI/2000 tanggal 20 Agustus 2001

<sup>21</sup> Pasal 45 A ayat (3) yang berbunyi "...permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal, dinyatakan tidak dapat diterima dengan penetapan ketua pengadilan tingkat pertama dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke Mahkamah Agung".

## 1.2. Keterlambatan Merespon Perubahan Peraturan, Politik dan Masyarakat

Sebagaimana terlihat di atas, terlihat bahwa pengaturan tentang perkara apa saja yang dapat dimintakan kasasi dan PK hingga saat ini relatif tidak banyak perubahan, kecuali melalui perubahan minimalis dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 2004.

Di sisi lain, peraturan perundang-undangan berubah. Terutama sejak reformasi tahun 1998, muncul banyak peraturan perundang-undangan, yang sebagiannya menambah (atau memperkuat) jaminan hukum dan peluang bagi masyarakat untuk membawa sengketa yang dialaminya ke pengadilan serta (menimbulkan hak dan kewajiban baru bagi masyarakat dan negara) serta menambah bentuk-bentuk tindakan yang dapat jerat sanksi pidana oleh negara.<sup>22</sup> Umumnya, peraturan perundang-undangan baru tersebut tidak pula membatasi perkara yang dapat diajukan ke MA. Lebih jauh lagi, muncul *trend* baru dimana peran Pengadilan Tingkat Banding sebagai “lapis kedua” pemberi kepastian hukum dan keadilan di *by pass* oleh peraturan perundang-undangan.

**Tabel 1**  
**Ilustrasi UU yang Mem-*by pass* peran Pengadilan Tingkat Banding**

<b>Nama Undang-undang</b>	<b>Materi yang Relevan</b>
UU No.19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta	“Terhadap putusan Pengadilan Niaga .. hanya dapat diajukan kasasi”
UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	“ Terhadap putusan Pengadilan Negeri ... dapat mengajukan kasasi ke MA.” (Pasal 62)
UU No.37 tahun 2004 tentang Kepailitan	“Upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan atas permohonan pernyataan pailit adalah kasasi ke MA.” (Pasal 11 ayat [1]).
UU No.2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	“Putusan Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri mengenai perselisihan hak dan perselisihan pemutusan hubungan kerja mempunyai kekuatan hukum tetap apabila tidak diajukan permohonan kasasi kepada MA ...” (Pasal 110).

<sup>22</sup> Lihat misalnya pengaturan-pegaturan mengenai larangan berpakaian tertentu dalam beberapa Peraturan Daerah atau tindak pidana baru yang lahir dari UU seperti UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Pelayanan Publik, dan sebagainya.

Umumnya pertimbangan untuk memotong tahapan beracara demi memastikan peradilan yang cepat, yang sebagian memang berhubungan erat dengan *nature* sengketa yang ada. Namun pertanyaannya, mengapa atau apakah seluruh upaya 'banding' terhadap putusan Pengadilan Tingkat Pertama dalam perkara-perkara di atas harus berujung di MA atau cukup sampai Pengadilan Tingkat Banding –tanpa dimungkinkan kasasi sehingga tujuan peradilan yang cepat-pun tetap tercapai tanpa selalu harus 'mengorbankan' MA?

Kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat-pun berubah. Jika dahulu masyarakat mungkin lebih enggan menggunakan pengadilan sebagai sarana penyelesaian sengketa –baik karena masalah keterbatasan kesadaran hukum, akses terhadap pengadilan, ketidakpercayaan terhadap sistem hukum formal, masih lebih efektifnya sarana penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan sebagiannya-<sup>23</sup> kini tren tersebut sedikit mulai berubah, hal mana terlihat dari makin tingginya jumlah perkara yang masuk pengadilan tingkat pertama. Kompleksitas kehidupan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat-pun tentunya menambah potensi konflik keperdataan dan administratif dan tindak pidana yang dapat berujung ke pengadilan.<sup>24</sup>

**Table 2**  
**Perbandingan Jumlah Total Perkara di Pengadilan Tingkat Pertama**  
**(2006, 2007, 2008 dan 2009)**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Perkara</b>
<b>2006</b>	2.787.053 perkara
<b>2007</b>	3.514.709 perkara
<b>2008</b>	3.530.042 perkara
<b>2009</b>	3.546.854 perkara

---

<sup>23</sup> Survey dari Bank Dunia mengenai tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pengadilan Conflict and Dispute Resolution in Indonesia, *Information from the 2006 Governance and Decentralization Survey*, Karrie Mclaughlin, Ari Perdana, January 2010, hal 20-21, menjelaskan bahwa kurang dari 35 persen responden mengatakan bahwa mereka percaya terhadap sistem pengadilan di Indonesia. Survey tersebut juga mengungkapkan bahwa banyak masyarakat yang masih enggan untuk menggunakan pengadilan, yakni kurang lebih dua persen dari responden.

<sup>24</sup> Contoh paling nyata dapat kita lihat dari cukup besarnya permohonan kepailitan yang masuk ke pengadilan, terutama beberapa tahun setelah krisis ekonomi dan penguatan proses hukum atas perkara kepailitan. Sebelum tahun 2000-an praktis hampir tidak ada masyarakat ygan menggunakan mekanisme hukum kepailitan untuk menyelesaikan masalahnya. Namun sejak Pengadilan Niaga dibentuk, ratusan perkara kepailitan masuk ke pengadilan dan sebagiannya dimintakan kasasi ke MA.

Perubahan kondisi politik Indonesia yang lebih demokratis-pun berpengaruh terhadap peningkatan jumlah perkara. Jika dulu pendekatan kekerasan atau kekuasaan cenderung dominan untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial atau pribadi yang ada, perlahan hukum mulai diperankan sebagai mekanisme penyelesaian sengketa tersebut.<sup>25</sup> Makin besarnya jumlah personel dan anggaran kepolisian, meningkatnya kontrol sosial di masa reformasi dan banyak faktor-faktor lain pun memaksa aparat penegak hukum untuk lebih serius menjalankan fungsinya sehingga tidak mengherankan jika terjadi peningkatan jumlah perkara pidana yang masuk ke pengadilan.

Keseluruhan perubahan kondisi di atas tidakantisipasi dan/atau direspon oleh pembuat UU. Karenanya, kecuali melalui perubahan kecil dalam UU No. 5 tahun 2004, praktis pengaturan pembatasan perkara yang minimalis yang telah ada sejak puluhan tahun lalu tidak mampu menjawab tantangan perubahan yang ada.

## **2. Ketiadaan Pembatasan Perkara yang Efektif (dan Kurangnya Hakim Agung) Bukan Penyebab Utama Tunggakan Perkara!**

### **2.1. Gambaran Kondisi Perkara di MA: Dulu dan Sekarang**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, praktis belum ada pengaturan yang efektif untuk membatasi perkara yang masuk ke MA. Ketiadaan pengaturan pembatasan perkara yang efektif dan kurangnya jumlah hakim agung menurut sejumlah pihak sebagai penyebab utama terjadinya tunggakan perkara di MA. Dari hasil survei tahun 2002, terlihat bahwa mayoritas pimpinan dan hakim agung mengamini pandangan tersebut.<sup>26</sup> Benarkah demikian?

Masalah tunggakan perkara memang bukan hal baru. Tahun 50an-60an isu tunggakan perkara sudah mulai menjadi masalah, bukan di MA, tetapi di Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding yang kala itu masih kekurangan hakim. Namun seiring dengan penambahan jumlah hakim serta

---

<sup>25</sup> Sebagai ilustrasi, jika pada masa orde baru Negara dapat seenaknya menembak mati preman (kasus petrus), sekarang Negara harus melakukan proses hukum pidana untuk menjawab masalah premanisme. Jika sebelumnya media massa yang 'memandel' dapat dibredel atau dilarang menerbitkan suatu pemberitaan, sekarang mereka yang berkuasa harus menempuh upaya gugatan ke pengadilan atau melaporkan ke kepolisian jika ada pemberitaan yang dianggap merugikannya.

<sup>26</sup> Lihat hasil survei terhadap pimpinan dan hakim agung mengenai hal ini dalam Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Tahun 2003 hal. 185. Dari hasil survey tersebut 80% responden menganggap penyebab utama tunggakan perkara adalah ketiadaan pengaturan mengenai pembatasan perkara sedang 70% lainnya menyatakan penyebab utamanya adalah kurangnya jumlah hakim agung.

beberapa kebijakan yang diambil MA,<sup>27</sup> awal tahun 70an masalah tersebut dapat dikatakan 'selesai.'<sup>28</sup>

Seiring dengan makin meningkatnya jumlah perkara yang masuk<sup>29</sup> dan juga yang berhasil diputus di PN dan PT, jumlah putusan yang kasasi ke MA pun meningkat dan mulai menjadi masalah serius. Untuk menjawab masalah tersebut, tahun 1974 Seno Adji, Ketua MA saat itu, menaikkan jumlah hakim agung dari 7 orang menjadi 19 orang. Namun pada masa kepemimpinannya tunggakan perkara tidak berkurang, bahkan bertambah lebih dari 3 (tiga) kali lipat dari jumlah saat ia baru menjabat, yakni dari sekitar 2.914 meroket hingga mencapai 10.425.<sup>30</sup> Karena itu pada tahun 1982, saat Mudjono menjadi Ketua MA, ia kembali menambah jumlah hakim agung menjadi 24 dan kemudian 51 orang.<sup>31</sup> Selain menambah jumlah hakim agung, Mudjono juga membuat reformasi lain di MA, misalnya dengan menggelar Operasi Kikis (OPSKIS), merubah struktur MA, hakim agung mulai dibantu oleh asisten, dibuat target minimum perkara yang harus diputus oleh hakim agung dalam waktu tertentu, dan sebagainya.<sup>32</sup> Jurus yang dilakukan cukup efektif karena pada akhir jabatannya, tunggakan perkara di MA hampir tidak ada. Namun demikian, penambahan hakim agung dan perubahan struktur MA tersebut membuat masalah baru yaitu membengkaknya organisasi, pegawai dan kebutuhan budget MA, sulitnya pengawasan terhadap hakim agung dan pegawai, menurunnya wibawa hakim agung<sup>33</sup> atau banyaknya perbedaan antar majelis dalam memutus perkara sejenis.<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Misalnya dengan yang mengatur mengenai batas minimum perkara yang harus diputus setiap hakim (dan ada sanksi jika dilanggar), membolehkan perkara diperiksa dan diputus oleh seorang hakim (walau UU mewajibkan bahwa minimal perkara diperiksa dan diputus oleh 3 orang hakim) dan sebagainya. Lihat SEMA No. 5/Db/1951 tentang Tunggakan-Tunggakan Perkara di Pengadilan Negeri, SEMA No. 4/1960 tentang Cara Penyelesaian Perkara-Perkara Pidana dan Perdata; Cara Pembuatan Daftar Bulanan dan SEMA No. 12/1969 tentang Penyelesaian Perkara-Perkara Pidana dan Perdata yang Dimohonkan Banding.

<sup>28</sup> Jika hingga tahun 1972, kemampuan Pengadilan Tinggi untuk menyelesaikan tunggakan perkara tiap tahunnya hanya rata-rata di bawah 25%, jumlah tersebut meningkat cukup drastis menjadi rata-rata lebih dari 80% pada tahun-tahun selanjutnya. Hal yang serupa terjadi di Pengadilan Negeri. Hingga tahun 1972, kemampuan Pengadilan Negeri untuk menyelesaikan tunggakan perkara tiap tahunnya hanya rata-rata di bawah 70%. Jumlah tersebut meningkat cukup drastis menjadi rata-rata lebih dari 95% pada tahun-tahun selanjutnya. Lihat data mengenai hal tersebut dalam Sebastiaan Pompe, *loc.cit*, Lampiran 2.

<sup>29</sup> Peningkatan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan merupakan kondisi yang logis seiring dengan makin mudahnya akses ke pengadilan dengan dibentuknya pengadilan-pengadilan baru di daerah.

<sup>30</sup> Kondisi tersebut tidak lepas dari peran Ketua MA saat itu yang sangat sentralistis dan mulai berubahnya budaya kerja MA. Pada masa tersebut Ketua MA kerap bepergian keluar kota atau negeri bersama hakim agung lainnya, kegiatan ekstra yudisial meningkat, jam kerja mulai kendur (bahkan kadang dalam satu bulan tidak ada sidang sama sekali) dan sebagainya. Lihat Pompe, 290-294.

<sup>31</sup> Meski UU No. 5 tahun 2004 memungkinkan jumlah hakim agung hingga 60 orang, dalam prakteknya jumlah hakim agung hingga kini tidak pernah lebih dari 51 orang.

<sup>32</sup> Pompe, *Op.Cit.* hal. 294-300.

<sup>33</sup> Jumlah yang semakin banyak membuat posisi hakim agung tidak se"elit" sebelumnya.

<sup>34</sup> Pompe, *Op.Cit.* hal. 325

Pasca kepemimpinan Mudjono hingga kini, tunggakan perkara kembali menjadi masalah. Dapat dikatakan tidak ada perubahan-perubahan drastis yang dilakukan, selain, misalnya, menambah asisten atau pegawai hakim agung, perbaikan sarana pendukung, menerapkan target minimum bagi hakim agung atau memberikan insentif bagi hakim dan pegawai yang bekerja produktif.<sup>35</sup>

Isu tunggakan perkara kembali mencuat, terutama pada akhir tahun 90-an. Tahun 1998, jumlah perkara yang menunggak mencapai lebih dari 15.000.

**Tabel 3**  
**Jumlah Perkara yang Masuk dan Diputus MA**  
**(1995-1999)**

Tahun	Kasasi				Peninjauan Kembali			
	Sisa awal	Masuk	Putus	Sisa Akhir	Sisa awal	Masuk	Putus	Sisa Akhir
1995	14.220	6.123	7.472	<b>12.871</b>	2.424	967	689	<b>2.702</b>
1996	12.871	6.691	5.285	<b>14.279</b>	2.702	1.172	674	<b>3.200</b>
1997	14.279	5.259	5.884	<b>13.654</b>	3.200	837	1.063	<b>2.974</b>
1998	13.654	7.815	7.723	<b>13.716</b>	2.974	883	1.792	<b>2.065</b>
1999	13.716	6.958	9.780	<b>10.924</b>	2.065	850	969	<b>1.946</b>

Sumber: Laporan Kegiatan Mahkamah Agung RI Tahun 1999-2000

Tidak kurang, forum politik tertinggi di Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menganggap serius hal ini dan meresponnya dengan mengeluarkan ketetapan, yakni TAP MPR No. VIII/MPR/ 2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000 yang salah satu substansinya merekomendasikan agar MA segera menyelesaikan tunggakan perkara dengan meningkatkan jumlah dan kualitas putusan dan agar MA membuat peraturan untuk membatasi masuknya perkara kasasi.<sup>36</sup>

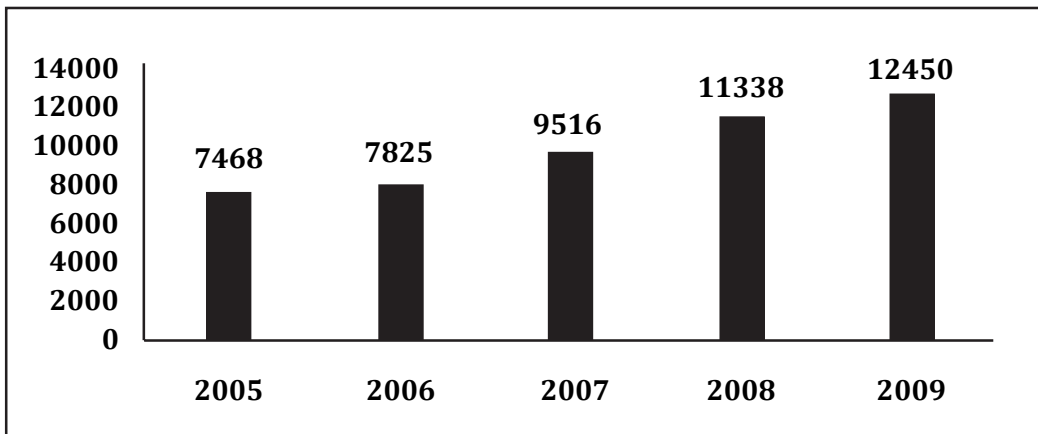
<sup>35</sup> Setidaknya pada masa Ketua MA, Mudjono, satu majelis diberikan target untuk menyelesaikan 50 (lima puluh) perkara setiap bulan. Lihat Pompe, *op. cit.*, hal. 295

<sup>36</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000. TAP MPR ini sebenarnya salah kaprah. Pengaturan untuk membatasi perkara seharusnya diatur dalam UU, bukan Peraturan MA (PERMA) karena sifat pengaturannya yang akan berdampak pada pembatasan hak warga negara (untuk memperoleh keadilan melalui MA). Lihat Pasal 79 UU No. 14/1985.

Pasca TAP MPR tersebut, MA pun semakin gigih memperjuangkan pembatasan perkara dan penambahan jumlah hakim agung, baik melalui kajian, rencana kerja, maupun penyusunan rancangan UU, sehingga akhirnya membuahkan sejumlah hasil. Tahun 2004 Presiden dan DPR mengesahkan UU No. 5 tahun 2004, yang di dalamnya mengatur beberapa jenis perkara yang tidak dapat diajukan kasasi<sup>37</sup> serta memungkinkan untuk penambahan jumlah hakim agung baru hingga mencapai 60 orang.<sup>38</sup>

Langkah-langkah di atas ternyata tidak ampuh untuk menjawab secara tuntas masalah yang ada. Beberapa tahun belakangan ini, isu pembatasan perkara kembali muncul karena masalah tunggakan perkara yang ada. Jumlah perkara yang masuk ke MA kian tahun-pun kian bertambah, terutama perkara kasasi dan PK (jumlah permohonan grasi relatif sangat kecil dan stabil).

**Grafik 1**  
**Peningkatan Jumlah Seluruh Perkara Kasasi, PK dan Grasi yang Masuk ke MA Sejak Tahun 2005 s/d 2009**



Dari grafik di atas terlihat bahwa terjadi peningkatan jumlah perkara yang diajukan ke Mahkamah Agung setiap tahunnya sekitar 14%-16% setiap tahunnya. Lonjakan terbesar adalah dari tahun 2007 ke 2008.

<sup>37</sup> Lihat penjelasan dalam bagian B.1.1. Pembatasan melalui Jenis Perkara, Alasan dan Syarat Kasasi dan PK.

<sup>38</sup> Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, UU No. 14 tahun 1985, pasal 4 ayat (3)

Jika kita lihat lebih jauh, mayoritas perkara yang masuk ke MA adalah perkara perdata disusul dengan perkara pidana sebagaimana terlihat dalam Tabel 4 dibawah ini.

**Tabel 4<sup>39</sup>**  
**Perkara Sisa dan Masuk 2007-2008**

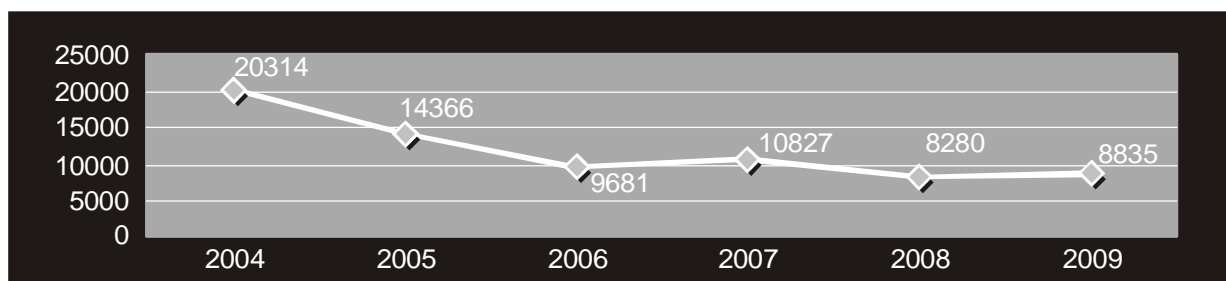
Jenis Perkara	Sisa 2007		Masuk 2008		Putus		Sisa 2008	
	Kasasi	PK	Kasasi	PK	Kasasi	PK	Kasasi	PK
Perdata umum	4145	735	2959	803	4116	769	2988	769
Perdata khusus	481	86	935	170	1025	185	391	71
Pidana umum	1973	150	2200	98	2960	155	1233	93
Pidana khusus	675	68	2310	126	1994	113	991	81
Pidana militer	54	5	146	3	146	7	54	1
Perdata agama	497	82	682	80	925	129	254	33
TUN	1243	611	435	354	1075	278	603	687
<b>Jumlah</b>	9068	1737	9687	1634	12241	1636	6514	1735
	<b>10805</b>		<b>11321</b>		<b>13877</b>		<b>8249</b>	

Catatan: data di atas tidak memasukkan jumlah perkara grasi.

Relatif tingginya jumlah perkara yang masuk ke MA –tanpa perbaikan di bidang-bidang lain–berdampak pada tunggakan perkara yang cukup besar di MA. Puncak tunggakan perkara di MA lima tahun terakhir adalah 2005 yang mencapai angka 14.366 perkara yang masuk ke MA. MA bukannya tidak merespon hal tersebut. Mereka melakukan beberapa langkah untuk mengikis jumlah tunggakan perkara, terutama dengan meningkatkan kinerja dan kontrol terhadap hakim agung dan pegawai. Dalam batas tertentu, upaya tersebut relatif cukup membuahkan hasil (setidaknya dari sudut jumlah [kuantitas]) dimana jumlah tunggakan perkara beberapa tahun belakangan secara umum berkurang, sebagaimana terlihat dalam Grafik 2 di bawah.

<sup>39</sup> Data diolah dari Laporan-Laporan Tahunan Mahkamah Agung

**Grafik 2**  
**Jumlah “Tunggakan Perkara” di MA Tahun 2004 s/d 2009**



Perlu dijelaskan bahwa definisi tunggakan perkara (*backlog cases*) yang dipakai dalam studi ini adalah seluruh perkara yang masih belum diputus oleh MA sampai dengan tanggal terakhir pada tahun pelaporan. Definisi ini sebenarnya kurang tepat karena biasanya yang dianggap sebagai tunggakan perkara adalah jumlah perkara belum selesai diputus meski telah melewati waktu wajar yang telah ditentukan untuk menyelesaikannya sejak tahun 2007, MA telah mengubah cara penghitungan tunggakan perkara<sup>40</sup> (meski data di atas masih data tunggakan dengan definisi lama untuk memudahkan komparasi semata).

Jika kita bandingkan jumlah perkara yang masuk ke MA dengan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan tingkat banding sebagaimana terlihat dalam Tabel 5 hasilnya cukup mengejutkan.

**Tabel 5**  
**Perbandingan Jumlah Perkara yang Diputus Pengadilan Banding dan Jumlah Perkara Kasasi yang Masuk ke Mahkamah Agung**

Tahun	Jumlah Perkara yang Diputus Pengadilan Banding	Jumlah Perkara Kasasi yang Masuk
2006	-	7.917
2007	12.258	9.524
2008	13.453	11.274
2009	14.431	12.210

<sup>40</sup> Menurut Surat Keputusan Ketua MA No. 138/KMA/IX/2009 tentang Jangka Waktu Penanganan Perkara pada Mahkamah Agung RI, jangka waktu penyelesaian perkara di MA adalah 1 (satu) tahun. Perkara yang sudah masuk ke MA lebih dari 1 (satu) tahun (dengan batas toleransi 6 bulan) dan belum diputus dan dikirim ke pengadilan asal dihitung sebagai tunggakan perkara.

Kurang lebih 80% perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Banding –yang tersebar di 33 provinsi dan terdiri dari 4 lingkungan peradilan, baik peradilan umum, TUN, agama dan militer– dimintakan kasasi ke MA. Dengan kata lain, fungsi pengadilan banding untuk memfilter perkara agar tidak masuk ke MA tidak efektif.

Terlepas dari data-data di atas, jika alasan utama perlunya pembatasan perkara di MA, adalah untuk mengurangi tunggakan perkara *an sich*, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah jika sudah ada pengaturan tentang pembatasan perkara yang efektif dapat dipastikan tidak akan ada lagi tunggakan perkara di MA?

## 2.2. Faktor-faktor Lain Penyebab Tunggakan Perkara

Untuk memulai mendiskusikan jawaban pertanyaan di atas, menarik untuk menilik hasil survei yang dilakukan terhadap para hakim agung yang dilakukan tahun 2002 dalam rangka penyusunan cetak biru pembaruan MA. Dari hasil survei tersebut diperoleh hasil sebagai berikut.

**Tabel 6**  
**Faktor-Faktor yang Menyebabkan**  
**Terjadinya Tunggakan perkara<sup>41</sup>**

<b>Faktor Penyebab</b>	<b>Prosentase (%)</b>
Tidak ada pembatasan perkara	80%
Jumlah Hakim Agung kurang	70%
Manajemen perkara yang lemah	65%
Kinerja Hakim Agung yang rendah	60%
Adanya tugas-tugas non mengadili	55%
Minimnya insentif bagi Hakim Agung yang produktif	45%
Minimnya kuantitas dan kualitas staf pendukung	45%

Meski ketiadaan pembatasan perkara dan kurangnya jumlah hakim agung dianggap sebagai dua faktor utama yang menyebabkan terjadinya tunggakan perkara, ada banyak faktor lain yang turut mempengaruhi hal tersebut yang muncul dari survei tersebut, wawancara mendalam (*indepth interview*) yang juga dilakukan dalam penyusunan Cetak Biru Pembaruan MA<sup>42</sup> serta sumber-sumber lain:

<sup>41</sup> Mahkamah Agung, Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung (2003), hal 193

<sup>42</sup> *Ibid.*

a. Kelemahan Sistemik dan dan Kultural Secara Umum

Cukup banyak kelemahan-kelemahan sistemik dan kultural, baik dalam institusi pengadilan maupun dalam penegakan hukum pada umumnya, yang mengakibatkan pihak-pihak yang kalah cenderung mengajukan permohonan kasasi atau PK, yakni, antara lain:<sup>43</sup> *Pertama*, sebagian putusan pengadilan tingkat pertama dan banding masih belum sesuai dengan hukum dan rasa keadilan atau kurang didukung argumentasi yang meyakinkan.<sup>44</sup> Hal ini diperburuk dengan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan, terutama pengadilan tingkat pertama dan banding.<sup>45</sup> *Kedua*, mekanisme perdamaian tidak berjalan atau tidak diupayakan oleh hakim secara sungguh-sungguh;<sup>46</sup> *Ketiga*, tidak ada disinsentif bagi para pihak, advokat, atau jaksa yang memiliki kasus yang sebenarnya lemah secara hukum untuk mengajukan kasasi atau PK. Secara umum biaya untuk mengajukan proses kasasi atau PK relatif murah dan tidak ada kewajiban untuk menggunakan advokat dalam mengajukan kasasi atau PK.<sup>47</sup> Tidak ada sanksi atau dampak negatif bagi para pihak, advokat atau jaksa yang mengajukan perkara yang lemah secara hukum, baik karena ketidakcakapan mereka atau karena tujuan-

---

<sup>43</sup> Sebagian dari penyebab yang diterangkan di bagian ini pernah diutarakan oleh M. Yahya Harahap dalam bukunya *Beberapa Tinjauan mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Henry P. Panggabean dalam bukunya *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktek Sehari-hari*, A. Mukti Arto dalam bukunya *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*.

<sup>44</sup> Lihat pernyataan Mantan Ketua Muda MA, Asikin Kusuma Atmadja dalam Kompas Online, Bukan Mustahil, MA Keluarkan Pembatasan Kasasi, 29 Maret 1997. Hal ini dapat terjadi karena faktor kompetensi hakimnya yang kurang baik atau karena adakepentingan-kepentingan lain. Selain itu, sebagian hakim bahkan terkesan sengaja melepaskan tanggungjawabnya ke pengadilan yang lebih tinggi, misalnya dengan mudah mengatakan kepada para pihak "kalau tidak puas dengan putusan ini ya banding dan kasasi saja".

<sup>45</sup> Studi yang dilakukan oleh World Bank menyimpulkan bahwa hanya 35% dari responden studi tersebut yang menganggap bahwa sistem hukum, termasuk pengadilan, dapat dipercaya dan adil Karrie McLaughlin and Ari Perdana, "Conflict and Dispute Resolution in Indonesia: Information from the 2006 Governance and Decentralization Survey" dalam *Indonesian Social Development Paper No. 16* (World Bank, 2010), hal. 20-21. Lihat juga Sebastian Pompe, *Op. Cit.*, Hal. 174

<sup>46</sup> Hal ini disebabkan oleh banyak faktor antara lain, tidak seriusnya hakim dalam mendamaikan (hanya formalitas saja), keterbatasan kemampuan hakim dalam melakukan perdamaian, adanya kasus-kasus yang memang sulit untuk didamaikan dan sebagiannya. Lihat Hasil Sementara Penelitian Indonesian Institute for Conflict Transformation dan MA, 2002. Lihat juga Cetak Biru Pembaruan MA. Hal 185

<sup>47</sup> Kedua hal di atas dapat mengurangi masuknya perkara-perkara yang sangat lemah/sebenarnya tidak perlu dikasasi atau PK karena hanya akan membebani keuangan para pihak (baik untuk membayar biaya perkara maupun jasa advokat). Kewajiban penggunaan advokat seharusnya dapat menghindari dimohonkannya kasus yang tidak layak serta membantu hakim memutus secara cepat dan berbobot -dengan asumsi bahwa pengacara mengerti hukum dan berpengalaman dalam membuat argumentasi hukum, apalagi mengingat fungsi MA adalah untuk menilai masalah hukum dalam perkara, bukan pembuktian sehingga keberadaan advokat menjadi penting. Kewajiban penggunaan advokat untuk berperkara di MA dikenal di beberapa negara seperti Belanda, Jerman, Perancis atau Amerika. Lihat Maurits Barendrecht, et. al, *Appeal Procedures: Evaluation and Reform*, (2006), hal. 39. Namun tidak berarti kedua hal tersebut perlu diterapkan di Indonesia saat ini karena kondisi ekonomi mayoritas masyarakat Indonesia yang masih buruk sehingga biaya yang tidak murah dan kewajiban penggunaan advokat akan membatasi hak atas keadilan).

tujuan lain, misalnya hanya untuk menunda eksekusi, memperoleh *fee* yang besar, atau menjalankan kebijakan organisasi,<sup>48</sup> bahkan karena tujuan negatif lain (*vexatious litigation*).<sup>49</sup>

b. Kegagalan MA Mendorong Kepastian Hukum dan Mengimplementasikan Pengaturan Pembatasan Perkara yang Telah Ada

Masalah serius lainnya adalah ketiadaan kepastian hukum yang lahir karena tidak sedikitnya MA memutus berbeda atas perkara yang serupa masalah hukumnya.<sup>50</sup> Bahkan hakim agung yang sama dapat memutus perkara yang sama persis secara berbeda.<sup>51</sup>

Dalam suatu contoh misalnya UU secara tegas melarang jaksa untuk mengajukan PK, kecuali khusus untuk alasan yang diatur dalam pasal 263 ayat 3 dan pasal 248 ayat 3 UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Namun hal ini tak jarang dilanggar oleh MA. Dalam perkara Mochtar Pakpahan<sup>52</sup>, Polycarpus<sup>53</sup> atau Syharil Sabirin<sup>54</sup> permohonan PK yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum yang tidak sesuai KUHAP pada kenyataannya tetap diterima dan dikabulkan oleh Mahkamah Agung.<sup>55</sup> Pasal 263 ayat (1) KUHAP hanya memberikan hak bagi terdakwa dan ahli warisnya untuk mengajukan PK kecuali atas putusan terhadap putusan bebas dan lepas dari segala tuntutan hukum. Pasal tersebut tidak

<sup>48</sup> Dalam tubuh kejaksaan misalnya, ada kebijakan dimaka jika putusan hakim lebih rendah sekitar 1/3 dari tuntutan jaksa, maka 'otomatis' jaksa penuntut umum harus mengajukan upaya banding atau kasasi.

<sup>49</sup> Di negara yang sistem dan budaya hukumnya kuat, advokat atau jaksa yang sengaja mempermainkan hukum semacam ini biasanya akan mendapat sanksi, baik sosial atau profesional, dari komunitasnya bahkan larangan untuk berperkara kembali (dalam hal yang bersangkutan melakukan *vexatious litigation*). Selain itu, beberapa Negara pengadilan dapat membebani pihak yang kalah untuk membayar biaya jasa advokat pihak yang menang.

<sup>50</sup> Lihat misalnya putusan MA No. 1065 K/Pid/2006 dengan terdakwa Nasuha Risagarniwa dan putusan No. 1158 K/PID/2007 dengan terdakwa H. Akhmad Dimiyati, Sip. (keduanya anggota DPRD Ciamis yang didakwa dalam perkara yang sama dalam berkas terpisah). Dalam perkara anggota Nasuha Risagarniwa permohonan kasasi ditolak dengan alasan *tempus delicti* terjadi sebelum PP 110/2000 dinyatakan tidak sah oleh MA dalam putusan Hak Uji Materil. Namun dalam putusan kasasi H. Akhmad Dimiyati permohonan Kasasi terdakwa dikabulkan untuk permasalahan yang sama (Putusan Kasasi Akhmad Dimiyati kemudian dijadikan Novum dalam permohonan PK Nasuha Risagarniwa).

<sup>51</sup> Bandingkan putusan MA No. 107 PK/Pid/2006 dan putusan No. 15 K/Pid/2007 (keduanya berhubungan dengan isu *restorative justice*). Dalam putusan No. 107 PK/Pid/2006 MA membatalkan putusan Kasasi dengan alasan Majelis Kasasi melakukan kekhilafan oleh karena tidak mempertimbangkan adanya kesepakatan damai antara terdakwa dengan pihak korban. Sementara dalam putusan No. 15 K/Pid/2007 Majelis Kasasi menolak alasan adanya kesepakatan damai antara terdakwa dengan korban walaupun dalam kedua perkara tersebut terdapat hakim agung yang sama.

<sup>52</sup> putusan Peninjauan Kembali Nomor : 55 PK/Pid/1996

<sup>53</sup> putusan PK nomor: 109PK/PID/2007

<sup>54</sup> putusan PK Nomor: 07PK/PIDSUS/2009

<sup>55</sup> Lihat misalnya, salah satu pertimbangan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor: 15 PK/Pid/2006. Pasal 263 ayat 1 KUHAP tidak secara tegas melarang Jaksa Penuntut Umum mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali, sebab logikanya tidak mungkin terpidana/ahli warisnya akan mengajukan Peninjauan Kembali atas putusan *vrijspraak* dan *onslag van alle rechtsvervolging*. Karena dalam konteks ini yang berkepentingan adalah Jaksa Penuntut Umum atas dasar alasan dalam ketentuan Pasal 263 ayat 2 KUHAP.

b. Konsekuensi logis aspek demikian, maka Pasal 263 ayat 3 KUHAP juga tidak mungkin dimanfaatkan oleh terpidana atau ahli warisnya sebab akan merugikan yang bersangkutan, sehingga dalam hal ini adalah logis bila hak untuk mengajukan permintaan Peninjauan Kembali tersebut diberikan kepada Jaksa Penuntut Umum.

menyebutkan hak jaksa penuntut umum untuk mengajukan PK. Namun, ketentuan ini tidak jarang dilanggar.

Baru-baru ini kita mendengar bahwa MA tidak menerima permohonan PK yang diajukan oleh jaksa Penuntut Umum dalam SKPP dua pimpinan KPK Bibit-Chandra dengan dua alasan: (a) berdasarkan KUHAP jaksa tidak dapat mengajukan PK; (b) Pasal 45 A ayat (2) UU No. 5 tahun 2004 menyatakan putusan pra peradilan tidak dapat diajukan kasasi yang berarti secara *mutatis mutandis* tidak dapat pula diajukan PK.<sup>56</sup> Putusan yang tidak menerima permohonan PK atas putusan peraperadilan pernah diambil pula oleh MA dalam beberapa kasus, meski dengan alasan yang mungkin berbeda. Sebagai ilustrasi, dalam Putusan No. 4/PK/Pidana/2008, MA menyatakan Peninjauan Kembali hanya dapat diajukan untuk pokok perkara, bukan untuk prosedur semacam praperadilan.<sup>57</sup> Namun dalam putusan-putusan lainnya, MA justru menerima permohonan PK oleh jaksa serta tetap memeriksa pokok perkara permohonan PK atas putusan praperadilan yang diajukan oleh terpidana.<sup>58</sup>

Lebih ironis lagi, dalam berbagai kesempatan, pengaturan mengenai pembatasan perkara yang telah diatur dalam berbagai UU di atas tidak jarang diabaikan oleh MA sendiri. Sebagaimana dijelaskan, Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 –yang lahir karena dorongan MA– secara eksplisit menyebutkan putusan praperadilan tidak dapat diajukan kasasi dan berkas perkaranya tidak dikirimkan ke MA (ayat 3). Namun hal ini ternyata disimpangi sendiri oleh pengagasnya sendiri, MA. Permohonan kasasi oleh Newmont Minahasa Raya melawan Kepala Polri atas putusan praperadilan yang menyatakan bahwa Penyidik Polri tidak berwenang menyidik perkara tersebut oleh karena perkara tersebut merupakan kewenangan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kementerian Lingkungan Hidup.

Selain itu, meski Pasal 45 A UU No. 5 tahun 2004 MA telah mengatur bahwa perkara yang tidak memenuhi syarat formal (lewat waktu, terlambat mengirimkan memori kasasi atau tidak mengirimkan memori kasasi) untuk tidak diajukan oleh pengadilan tingkat pertama ke MA, dalam prakteknya, perkara-perkara tersebut masih dikirim dan diputus oleh MA.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Putusan MA No. 152 PK/Pid/2010, hal. 65-66.

<sup>57</sup> Lihat juga misalnya Putusan MA No. 8/PK/Pid/2008 dan putusan MA No 20/PK/Pid/2008.

<sup>58</sup> Lihat putusan MA No 98/PK/Pid/2007 dan Putusan MA No. 136/PK/Pid/2006.

<sup>59</sup> Lihat misalnya putusan MA Nomor 179 K/PID/2006, 245 K/PID/2006, 457 K/PID/2006, 686 K/PID/2006, 95 K/PID/2006, 156 K/PID/2006, 195 K/PID/2006, 505 K/PID/2006, 617 K/PID/2006, 231 K/PID/2007, 445 K/PID/2007, 496 K/PID/2007, 830 K/PIDSUS/2007, 843 K/PIDSUS/2007, 194 K/PIDSUS/2007, 194 K/PIDSUS/2007, 204 K/PID/2007, 918 K/PID/2007, 891 K/PID/2007, 281 K/PID/2007, 360 PK/Pdt/2007, 394 PK/Pdt/2007, 82 K/PID/2008, 124 K/PID/2008, 54 K/PIDSUS/2008, 157 K/PIDSUS/2008, 1999 K/PIDSUS/2008.

Memang kadang hal tersebut dilakukan dalam konteks perkara yang sensitif dimana pengadilan tingkat pertama mendapat tekanan dari masyarakat setempat jika tidak mengajukan perkara tersebut ke MA.

Hal-hal di atas mendorong para pihak berperkara (atau advokatnya) selalu merasa perkaranya –meski sebenarnya sangat lemah- selalu tetap bisa atau punya potensi diterima dan bahkan menang (atau ‘dimenangkan’) di MA.<sup>60</sup> Hal ini secara tidak langsung melanggengkan masalah-masalah dalam butir a atas.

### c. Menurunnya Kualitas dan Kinerja Hakim Agung dalam Memutus Perkara

Penurunan kualitas sebagian hakim agung berdampak langsung terhadap kinerja hakim agung tersebut dalam memutus perkara, selain bobot putusannya sendiri. Masalah penurunan kualitas hakim agung telah banyak diungkapkan oleh berbagai kalangan, mulai dari pengacara atau advokat, bahkan hakim atau hakim agung sendiri.<sup>61</sup> Besarnya tuntutan (dan godaan) bagi sebagian besar hakim agung untuk melakukan kegiatan ekstra yudisial merupakan masalah tersendiri yang akut. Cukup banyak waktu Pimpinan MA dan Hakim Agung yang disita untuk mengikuti kegiatan, misalnya pelantikan Ketua Pengadilan Tinggi yang baru, kunjungan kerja ke daerah, rapat kerja, seminar, pelatihan, ‘ngajar’ di kampus-kampus atau studi banding ke luar negeri. Sebagian dari sumber masalah di atas adalah beban kerja MA yang makin besar, terutama karena ‘tambahan pekerjaan’ pasca proses penyatuan atap serta kultur organisasi yang kurang sehat.<sup>62</sup>

Sebagai perbandingan, dengan jumlah hakim agung yang hanya 9 (sembilan) orang dan kewajiban untuk memutus seluruh permohonan ‘kasasi’ yang masuk secara *en banc* (pleno seluruh hakim),<sup>63</sup> MA Amerika Serikat (*US Supreme Court*) dapat memeriksa dan ‘memutus’

<sup>60</sup> Hal ini diperburuk karena adanya masalah mengenai integritas sebagian hakim agung sehingga advokat yang merasa mampu ‘membeli keadilan’, meski kasusnya lemah, dipastikan akan membawa perkaranya hingga MA.

<sup>61</sup> Lihat misalnya Cetak Biru Pembaruan MA, hal 193. Lihat juga, Pompe, hal 338-342.

<sup>62</sup> Penyatuan atap membawa pengaruh signifikan terhadap beban kerja Pimpinan MA dan hakim agung. Dengan adanya sistem satu atap, mereka harus terlibat (kadang sangat jauh) untuk ikut serta mengelola permasalahan organisasi, keuangan, personel dan administrasi pengadilan yang dulu menjadi beban pemerintah. Hal senada disampaikan oleh Luhut MP Pangaribuan, Lay Judges dan Hakim Ad Hoc: Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009. Hal tersebut diperburuk dengan budaya organisasi MA (dan pengadilan) yang tidak sehat, misalnya: kecenderungan menganggap penting hal-hal seremonial (sehingga tidak jarang Pimpinan MA atau bahkan hakim agung harus mengikuti acara-acara pelantikan pimpinan pengadilan baru, pisah sambut pimpinan pengadilan di daerah, pertemuan dengan lembaga negara lain, dst); ketidakpercayaan terhadap pejabat struktural untuk melakukan tugas-tugas yang seharusnya dapat dilimpahkan kepada mereka (meski memang dalam beberapa hal kualitas dan integritas pejabat struktural yang dipilih MA sendiri cukup meragukan untuk menjalankan tugasnya); “hobi” untuk melakukan kunjungan-kunjungan kerja ke daerah atau keluar negeri; ketidakefisienan dalam penyelenggaraan rapat-rapat, dst.

<sup>63</sup> Kecuali untuk beberapa kasus dimana dimungkinkan untuk diputus oleh majelis hakim agung.

rata-rata 8.000 permohonan pertahun<sup>64</sup> (bandingkan dengan Indonesia dimana dengan jumlah hakim agung belakangan ini mendekati 50 orang dan 'hanya' dapat memutus rata-rata 200 perkara pertahun)!<sup>65</sup> Meski memang umumnya mayoritas permohonan 'kasasi' di MA Amerika tersebut untuk tidak diperiksa lebih jauh (jadi cukup ditolak tanpa memerlukan argumentasi hukum),<sup>66</sup> untuk melakukan hal tersebut, mereka tetap harus membaca seluruh permohonan kasasi yang masuk. Bukankah hal ini relatif sama dengan MA Indonesia dimana mayoritas putusan juga bersifat penolakan permohonan kasasi, hampir tanpa pertimbangan hukum yang elaboratif? Bahkan saat MA Indonesia akan mengabulkan permohonan kasasi-pun umumnya tanpa didukung argumentasi hukum yang mendalam, hal mana sangat berbeda dengan kualitas argumentasi putusan MA Amerika.

d. Kelemahan dalam Manajemen Perkara.

Ada beberapa kelemahan dalam manajemen perkara yang berdampak pada tunggakan perkara, yakni, antara lain: *Pertama*, tidak dimaksimalkannya peran asisten hakim agung (dan dulu hakim tinggi *rapporteur*) dalam membantu proses penanganan perkara. Akibatnya, praktis beban kerja untuk memeriksa dan memutus perkara sepenuhnya ada di tangan para hakim agung. *Kedua*, ketiadaan sistem kamar sehingga praktis seluruh perkara perdata dan pidana dapat diperiksa oleh hakim agung yang tidak memiliki keahlian di bidang tersebut – hal mana tentu akan memperlambat proses pemeriksaan perkara, selain mempengaruhi kualitas dan konsistensi putusan. *Ketiga*, tidak efektifnya mekanisme kontrol terhadap kinerja hakim agung dan pegawai yang membantu penyelesaian perkara (termasuk pengetik), khususnya pada masa lalu, meski saat ini sudah ada upaya perubahan positif mengenai hal ini.<sup>67</sup> *Keempat*, format putusan MA yang tidak efisien membuat proses pengetikan (dan koreksi putusan) menjadi relatif lama.

Karena itu dapat kita simpulkan bahwa pembatasan perkara bukanlah *panacea* yang dapat 'menyembuhkan penyakit' tunggakan perkara jika tanpa dilakukan perubahan lain yang lebih

---

<sup>64</sup> Lihat Year-End Report of the Supreme Court of United States of America 2008, Year-End Report of the Supreme Court of United States of America 2009. <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2009year-endreport.pdf>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2010

<sup>65</sup> Perhitungan dilakukan dengan asumsi rata-rata perkara per tahun sebanyak 10.000 perkara.

<sup>66</sup> Dari rata-rata 8.000 perkara yang masuk dan harus diperiksa MA Amerika, mereka hanya mendengar (dan memutus) rata-rata sekitar 200 perkara pertahun.

<sup>67</sup> Misalnya dengan dilakukannya pemaparan peredaran berkas perkara majelis hakim bahkan jumlah tunggakan individual hakim agung dalam dalam Rapat Pimpinan dan Rapat Pleno –hal mana didukung oleh perbaikan dalam sistem pendataan perkara berbasis komputer saat ini. Hal ini diharapkan dapat memacu kompetensi kinerja antar majelis serta hakim agung. Lihat juga Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2007, hal. 18-19.

fundamental dan komprehensif secara simultan. Dan gagasan perlunya penambahan hakim agung hampir dipastikan tidak akan menyelesaikan masalah, bahkan kembali akan menimbulkan masalah seperti pasca “reformasi” yang dilakukan Seno Adji dan Mudjono”: semakin membengkaknya organisasi, pegawai dan kebutuhan budget MA; menyulitkan pengawasan terhadap integritas, kualitas dan konsistensi putusan para hakim agung (apalagi untuk mencari hakim agung yang benar-benar layak untuk posisi terhormat tersebut selama ini sangat sulit); dan sebagainya.

### **3. Mengapa Pembatasan Perkara Tetap Diperlukan**

Studi ini berpandangan bahwa jika MA secara serius melakukan perbaikan untuk menjawab masalah sistemik dan kultural, inkonsistensi putusan MA, kualitas dan kinerja hakim agung serta manajemen perkara sebagaimana disinggung di atas, problem tunggakan perkara di MA saat ini dapat diselesaikan dengan relatif mudah. Namun hal tersebut tidak berarti pengaturan mengenai pembatasan perkara yang lebih efektif tidak diperlukan. Setidaknya ada 4 (empat) alasan utama mengapa hal tersebut tetap diperlukan: agar MA dapat lebih fokus untuk menjalankan fungsinya sebagai pengadilan kasasi; untuk memastikan peradilan yang cepat dan murah; mengurangi jumlah hakim agung; mengantisipasi peningkatan jumlah perkara ke depan.

#### **3.1. Mengembalikan Fungsi Utama MA sebagai Pengadilan Kasasi**

Struktur pengadilan yang umumnya lebih dari dua tingkat dan berpuncak di sebuah pengadilan tertinggi –dengan berbagai istilah yang berbeda- bukanlah suatu kebetulan. Umumnya, fungsi pengadilan tertinggi, yang di Indonesia disebut sebagai Mahkamah Agung (MA -selain Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki kewenangan spesifik, pun tidak sepenuhnya sama dengan fungsi pengadilan tingkat bawah. Fungsi utama MA sebagai pengadilan kasasi bukanlah pengadilan ulangan, namun lebih untuk menjaga kesatuan hukum (menjamin keseragaman penafsiran atau penerapan hukum) guna mencapai kepastian hukum (dan keadilan), mendorong perkembangan hukum (melalui penafsiran-penafsirannya atas kasus konkrit sesuai dengan perkembangan masyarakat) serta pengawasan tertinggi atas kesalahan-kesalahan serius dari pengadilan tingkat pertama.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Misalnya dengan dilakukannya pemaparan peredaran berkas perkara majelis hakim bahkan jumlah tunggakan individual hakim agung dalam dalam Rapat Pimpinan dan Rapat Pleno –hal mana didukung oleh perbaikan dalam sistem pendataan perkara berbasis komputer saat ini. Hal ini diharapkan dapat memacu kompetensi kinerja antar majelis serta hakim agung. Lihat juga Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2007, hal. 18-19.

Dalam konteks ini isu pembatasan perkara menjadi relevan. Dengan kondisi tunggakan perkara yang ada – karena berbagai kelemahan yang telah disebutkan sebelumnya- fungsi –fungsi MA di atas tidak dapat dilakukan secara optimal. Sebagian cukup besar waktu hakim agung tersita untuk memeriksa perkara sederhana yang sebenarnya tidak perlu diperiksa sehingga ruang dan kesempatan mereka untuk menganalisis, mendiskusikan, menggali “nilai-nilai dan hukum yang hidup dan berkembang” serta membuat pertimbangan hukum yang berkualitas untuk perkara-perkara yang penting, jelas berkurang.<sup>69</sup> Belum lagi jika kita memperhitungkan faktor psikologis hakim agung yang karena sebagian kasus yang diterimanya ‘tidak menantang’ menjadi larut dalam kegiatan memutus perkara sebagai kegiatan rutinitas belaka.

Lebih jauh lagi, dengan fungsi MA sebagai mana dijelaskan di atas, jelas perlu dipertanyakan apakah masih wajar jika kasus-kasus yang permasalahan hukumnya relatif sederhana, seperti masalah cerai, tetap perlu didengar oleh MA.

### 3.2. Peradilan Cepat dan Murah

Pasal 14 paragraf 3 (c) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan politik mengatur perihal persyaratan jaminan minimal dalam pelaksanaan peradilan pidana, salah satunya adalah hak untuk diadili tanpa penundaan (*to be tried without undue delay*). Meski salah satu tujuan dari prinsip peradilan yang cepat ini adalah untuk melindungi hak-hak terdakwa (untuk tidak ditahan terlalu lama serta memastikan adanya kepastian hukum baginya),<sup>70</sup> prinsip ini penting pula untuk memastikan kepentingan keadilan secara umum.<sup>71</sup> Bahkan menurut Dewan HAM PBB dalam Komentar Umum No. 32, prinsip peradilan yang cepat ini juga berlaku bagi perkara perdata.<sup>72</sup> Parameter untuk mengukur kewajaran waktu yang dibutuhkan untuk mengadili suatu perkara pidana terutama adalah kompleksitas masalahnya, sikap terdakwa dan tindakan-tindakan aparat Negara dan pengadilan.<sup>73</sup> Prinsip peradilan yang cepat ini harus diterapkan bukan saja untuk pengadilan tingkat pertama, namun juga pengadilan di tingkat selanjutnya, yang dalam bahasa Komentar Umum No. 32 dinyatakan “*all stages, whether in first instance or on appeal must take place “without undue delay”*.”<sup>74</sup> Karena pentingnya prinsip, politisi Inggris William Gladstone

---

<sup>69</sup> Luhut MP Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc: Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009

<sup>70</sup> Pasal 9 paragraf 3 ICCPR dan General Comment No. 32 butir 35.

<sup>71</sup> GC butir 35.

<sup>72</sup> GC butir 27.

<sup>73</sup> GC butir 52.

<sup>74</sup> *Ibid*.

berpandangan, yang kemudian menjadi ungkapan terkenal, bahwa “*justice delayed is justice denied*”.

Jika tujuan prinsip peradilan yang cepat dalam perkara pidana adalah untuk melindungi hak-hak terdakwa secara khusus dan kepentingan keadilan secara, dalam konteks perkara non-pidana, peradilan yang cepat menjadi penting untuk menciptakan kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak yang bersengketa serta memastikan lembaga peradilan dapat berfungsi efektif sebagai forum penyelesaian sengketa yang antar warga Negara/masyarakat atau antara warga Negara/masyarakat dengan Negara. Jika proses peradilan lambat (yang berarti pula tidak efektif dan bisa dipastikan berimplikasi pada biaya yang tinggi), masyarakat akan secara tidak langsung “dipaksa” untuk memilih cara-cara ekstra yudisial untuk menyelesaikan sengketanya (baik yang dapat diterima oleh hukum maupun yang tidak) atau dipaksa untuk pasrah terhadap kondisi yang dialaminya, tanpa penyelesaian sama sekali.

Proses peradilan di pengadilan tingkat pertama dapat mencapai waktu 6 (enam) bulan, pengadilan tingkat banding 6 (enam) bulan, dan pada MA rata-rata kurang dari 3 (tiga) tahun (meski jika “apes” para pihak harus menunggu hingga 6-8 tahun bahkan lebih.<sup>75</sup> Dalam sebuah survey, mayoritas responden (69%) yang pernah menggunakan pengadilan merasa kecewa (tidak puas) karena menganggap proses peradilan terlalu lama untuk menyelesaikan sengketa yang mereka alami.<sup>76</sup> Memang tahun 2009 MA menetapkan target bahwa waktu maksimum penyelesaian perkara di MA adalah 1 (satu) tahun dengan asumsi MA tiap tahunnya dapat memutus perkara lebih banyak dari jumlah perkara yang masuk.<sup>77</sup>

Lamanya waktu yang diperlukan untuk berproses di pengadilan, terlebih jika sampai kasasi ke MA, kerap tidak sebanding dengan nilai perkara yang disengketakan. Mantan Ketua MA, Bagir Manan, kerap mengilustrasikan ‘ketidakwajaran’ waktu yang diperlukan untuk berproses di pengadilan melalui kasus yang pernah diperiksanya, yaitu sengketa tentang dua buah cangkul – dimana para pihak harus menunggu hingga 5 (lima) tahun sebelum akhirnya diputus oleh MA.<sup>78</sup> David Tobing, seorang advokat yang banyak membawa sengketa konsumen ke pengadilan,

<sup>75</sup> Dalam sebuah studi yang dilakukan tahun 2006, diketahui ada lebih dari 500 perkara yang sudah diregister di MA terutama sejak tahun 1999-2000 yang masih belum di putus MA. Bahkan ada sekitar 50 perkara yang sudah diregister antara tahun 1995-1998 yang belum diputus MA hingga tahun 2006. Terlepas dari hal tersebut, secara rata-rata MA dapat memutus perkara kurang dari 3 tahun.

<sup>76</sup> The Asia Foundation, *Survey Report on Citizens Perceptions Of The Indonesian Justice Sector: Preliminary Findings And Recommendations (2001)*, hal.78

<sup>77</sup> Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 138/SK/KMA/IX/2009

<sup>78</sup> Tempo Interaktif, Ketua MA: banyak Perkara Cepat Selesai Karena Ada Pelumasnya, 9 Agustus 2004

mengaku bahwa ia harus menghabiskan waktu setidaknya 3 (tiga) tahun sebelum ia mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dari MA.<sup>79</sup> Bahkan ia pernah harus menunggu hingga 4 (empat) tahun sebelum akhirnya perkaranya dimenangkan MA untuk mendapatkan ganti rugi dari sebuah perusahaan penyedia jasa parkir sebesar Rp. 1.000,00 (seribu rupiah).<sup>80</sup>

Entah faktor apa dan sampai kapan orang yang bersengketa mengenai wan prestasi sebesar, Rp.10.000.000,00<sup>81</sup>, Rp. 22.000.000,00<sup>82</sup> atau tentang dua buah pohon mangga<sup>83</sup> masih memiliki semangat untuk maju ke pengadilan dengan kondisi di atas. Jika kita hitung secara ekonomis, proses hukum formal semacam itu pasti merugikan. Memang banyak faktor yang mendorong orang tetap melakukan hal tersebut, baik karena niat negatif (misalnya menunda-nunda pelaksanaan kewajiban), faktor psikologis, atau juga karena tidak adanya mekanisme lain yang dapat dipilihnya untuk dapat menyelesaikan sengketa ke pengadilan. Mayoritas responden (31%) dalam sebuah survey mengaku bahwa mereka menggunakan jasa pengadilan karena "terpaksa".<sup>84</sup> Tidak tergambar dalam survey tersebut mengapa mereka merasa demikian. Mungkin karena sengketa yang mereka alami berhubungan dengan masalah pidana atau perkara perdata dimana inisiatif ke pengadilan ada dari pihak lawan. Atau bisa jadi karena lembaga alternatif penyelesaian sengketa tidak selalu efektif. Misalnya, untuk kelompok masyarakat tertentu (contoh perempuan), lembaga penyelesaian sengketa informal -seperti *informal leader*, hukum adat, *informal institution*- kerap tidak dapat melindungi kepentingan perempuan secara adil.<sup>85</sup> Contoh lain, meski para pihak sudah menempuh mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, seperti mediasi atau bahkan arbitrase sekali-pun, kadang tidak ada jaminan kesepakatan atau putusan yang telah diambil dibatalkan kembali oleh pengadilan.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> Lembaga Kajian dan Keilmuan FHUI, "Laporan Penelitian Konsep Small Claim Court dalam Sistem Peradilan Indonesia, Mungkinkah?", (2010), hal. 74

<sup>80</sup> <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16732/lagi-ma-menangkan-konsumen-parkir>>, diakses 5:18 pm. 8 Agustus 2010

<sup>81</sup> Putusan No 1272 K/Pdt/2004, perkara hutang piutang antara Hengky Wijaya melawan S Sembiring Meliala, dengan objek sengketa hutang piutang senilai Rp. 10.000.000,-, dimana tergugat tidak berhasil mengembalikan jaminan seketika setelah penggugat melunasi hutangnya sebesar 10.000.000,-

<sup>82</sup> Putusan No 35 K/Pdt/2010, Perkara antara Kristian Tjio melawan Laode Diy

<sup>83</sup> Putusan No: 1022 K/Pdt/2006, penggugat meminta pengadilan untuk memerintahkan tergugat agar menebang dua buah pohon mangga milik tergugat yang mengganggu pekarangan penggugat dan berpotensi rubuh menimpa rumah penggugat

<sup>84</sup> Lihat survey TAF, hal. 78. Hal ini mungkin karena kasus yang dialaminta berhubungan dengan masalah pidana atau perkara perdata dimana inisiatif ke pengadilan ada dari pihak lawan.

<sup>85</sup> Survey PERKKA, hal. 18. Lihat juga kritik umum responden survey yang dilakukan TAF mengenai alasan ketidakpuasan responden untuk menggunakan musyawarah sebagai mekanisme penyelesaian sengketa. TAF, hal. 72.

<sup>86</sup> Lihat secara umum kritik tentang bagaimana pengadilan terkadang membatalkan putusan arbitrase, baik nasional maupun internasional tanpa alasan yang dapat dijustifikasi dalam Noah Rubins, "The Enforcement and Annulment of International Arbitration Awards in Indonesia" (2005) 20, *American University International Law Review* 359, 374 dan 400, Tony Budidjaja, *Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards in Indonesia* (2002); Karen Mills, 'Arbitration And The Indonesian Judiciary- Enforcement And Other Issues' (2002) 5 (5) *International Arbitration Law Review* 150, 150-159, Eman Suparman, "Pilihan Forum Arbitrase Dalam Sengketa Komersial Untuk Penegakan Keadilan" (Disertasi, 2004).

Karena sebagian pertimbangan di atas pula pengamat hukum Bambang Widjojanto serta akademisi Universitas Airlangga Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa kasus-kasus perdata yang sederhana tak perlu dibawa ke MA sehingga proses prinsip peradilan yang cepat dan murah dapat terwujud.<sup>87</sup>

### 3.3. Mengantisipasi Peningkatan Jumlah Perkara Masa Mendatang

Sebagaimana telah disinggung dalam bagian B.1.1, perubahan kondisi politik, ekonomi, budaya, hukum dan sosial di Indonesia beberapa tahun belakangan ini –yang pasti akan dan terus berubah– telah dan akan mempengaruhi (menambah) jumlah perkara yang masuk ke pengadilan. Belum lagi jika kita memperhitungkan peningkatan tingkat pendidikan dan kesadaran hukum masyarakat di masa depan. Jika saat ini masyarakat pengguna sistem peradilan hanya mereka yang tingkat pendidikannya cukup tinggi, memiliki kemampuan ekonomi di atas rata-rata, laki-laki yang berusia relatif tua,<sup>88</sup> terutama dengan perbaikan di sektor pendidikan dan kesadaran hukum masyarakat, maka di masa mendatang hampir dapat dipastikan akan lebih banyak lagi masyarakat yang akan menggunakan peradilan sebagai forum penyelesaian sengketa. Hal ini berarti bahwa jumlah perkara yang masuk ke pengadilan (dan dimintakan kasasi) akan semakin besar.

Lebih penting lagi, dimasa mendatang perkara-perkara yang masuk ke MA tidak melulu perkara-perkara yang relatif sederhana permasalahan hukumnya dan dapat diputus dengan cepat –seperti perkara perceraian, hutang piutang, narkoba, judi dan sebagainya– namun juga perkara-perkara yang memiliki aspek konstitusional, menyangkut kepentingan publik atau menyangkut perkembangan hukum baru. Sebagai ilustrasi, saat ini individu-individu yang “melek” hukum telah mulai menggunakan UU Perlindungan Konsumen untuk menyelesaikan sengketa yang nilai ekonomisnya kecil (meski memiliki ‘nilai hukum’ yang mungkin besar) ke pengadilan.<sup>89</sup> Kata “*class action*” sudah mulai dikenal dan dipraktekkan. Sudah ada belasan pencari keadilan yang akan menggunakan UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang baru efektif berlaku untuk menyelesaikan sengketa hak atas informasi ke pengadilan.<sup>90</sup> Belum lagi jika kita memperhitungkan peluang penggunaan hak-hak konstitusional yang diatur cukup rinci dalam

<sup>87</sup> Hukumonline, Perkara Bernilai Seribu, Antara Pembatasan Kasasi dan Kepastian Hukum, 22 Mei 2007

<sup>88</sup> World Bank, *Evaluating Legal Institutions: Performance Measures Opinion Surveys Empirical Research*, hal. 21

<sup>89</sup> Misalnya perkara sengketa konsumen yang kerap diajukan ke pengadilan oleh advokat David Tobing. Penjelasan lebih lanjut mengenai kasus-kasus yang pernah ditanganinya, dilihat dalam Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, “Konsep ‘*Small Claim Court*’ dalam Sistem Peradilan Indonesia, Mungkinkah?” (2010), hal. 59-66.

<sup>90</sup> Informasi dari Komisioner pada Komisi Informasi Pusat (Oktober, 2010).

UUD 1945 untuk menggugat pelanggaran hak-hak tersebut ke pengadilan. Di negara berkembang lain seperti India atau Afrika Selatan, tidak sedikit masyarakat yang menempuh proses hukum ke pengadilan untuk mendapatkan hak-hak yang dijamin langsung dalam konstitusi, seperti kebebasan beragama, perumahan, lingkungan yang layak atau kesehatan.

Pendeknya, seiring dengan perubahan ekonomi, sosial, budaya, dan politik, baik di tingkat masyarakat maupun negara, bisa dipastikan akan semakin banyak perkara yang akan dimintakan kasasi ke MA dimasa mendatang. Sebagiannya mungkin perkara-perkara yang 'kecil' namun sebagian lainnya menyangkut permasalahan-permasalahan hukum serius yang memang perlu diputus oleh MA. Tanpa adanya respon cepat dari pembuat UU untuk membatasi pembatasan perkara yang dapat masuk ke MA, bukan mustahil dalam beberapa tahun ke depan tunggakan perkara MA Indonesia akan mendekati rekor tunggakan perkara MA India (lebih dari 50.000 perkara)<sup>91</sup> dan –menimbang praktek selama ini- semakin mustahil kita berharap MA dapat membuat putusan-putusan yang mendalam, elaboratif dan memiliki kualitas sebagai *landmark decisions*.

### 3.4. Mengurangi Jumlah Hakim Agung

Sebenarnya pengurangan jumlah hakim agung bukanlah tujuan utama dari perlunya pembatasan perkara di MA, namun lebih kepada impak positif yang diharapkan, setidaknya untuk beberapa tahun ke depan. Jika telah ada pengaturan tentang pembatasan perkara yang lebih efektif, maka jumlah hakim agung saat ini -yang terlalu besar jika dibandingkan beban kerja yang (seharusnya) ada-, tentu dapat dikurangi hingga mencapai jumlah yang lebih ideal. Pada prinsipnya, semakin sedikit jumlah hakim agung semakin baik, terutama karena akan lebih mudah bagi MA untuk mengontrol konsistensi/keseragaman putusan yang dikeluarkannya serta memudahkan Komisi Yudisial untuk mencari hakim agung yang memang layak menyandang tugas mulia tersebut.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> The Supreme Court Of India: Annual Report 2007-2008 (<http://www.supremecourtindia.nic.in/sci%20Annual%20Report%202007-08.pdf>), The Supreme Court Of India: Annual Report 2008-2009 (<http://www.supremecourtindia.nic.in/sci%20Annual%20Report%202008-09.pdf>)

<sup>92</sup> Pada tahun 2008, Komisi Yudisial meminta kepada Presiden agar kewajiban mengirimkan calon hakim agung 3 banding 1 dikurangi menjadi 2 banding 1. Komisi Yudisial mengaku kewalahan dalam mencari sosok hakim agung yang baik. Saat itu, Komisi Yudisial diwajibkan mengirimkan 24 calon-calon hakim agung, yakni sebanyak tiga kali jumlah jumlah yang dibutuhkan yaitu 8 posisi hakim agung. Sampai batas waktu yang ditetapkan Komisi Yudisial mengaku baru dapat menjanging 13 calon. Kompas Online, Duh Susahnya Mencari Hakim Agung yang Baik, 6 November 2008. <http://www.kompas.com/lipsus112009/kpkread/2008/11/06/14310349/Duh..Susahnya.Mencari.Hakim.Agung.Baik> diakses pada 2 November 2010

## C. Konstitusionalitas Pembatasan Perkara

### 1. Pro dan Kontra Pembatasan Perkara

Gagasan tentang perlu tidaknya pembatasan perkara adalah hal yang dilematis. Di satu sisi, pembatasan perkara diharapkan dapat mendorong pemenuhan prinsip peradilan yang cepat dan murah, serta melahirkan putusan yang lebih konsisten dan berbobot (lebih mendalam argumentasi hukumnya) dan sebagainya. Namun di sisi lain, pembatasan perkara yang dapat dikasasi dapat mengurangi hak orang atas proses “banding” (*right to appeal*) hingga ke pengadilan tertinggi atau hak atas perlakuan yang sama dihadapan hukum (*equal treatment*). Karenanya wajar jika diskursus mengenai perlunya pembatasan perkara selalu menuai kritikan dan bahkan penolakan dari sebagian pihak, baik dari akademisi, pegiat lembaga swadaya masyarakat maupun kalangan hakim sendiri.

Mantan Ketua Muda MA Asikin Kusumah Atmadja menyatakan bahwa pembatasan kasasi bukan saja tidak ada manfaatnya untuk menjawab masalah tunggakan perkara di MA, namun juga bertentangan dengan jaminan perlindungan hukum sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945.<sup>93</sup> Dengan alasan yang berbeda, mantan Ketua Muda MA yang lain, Yahya Harahap, berpendapat bahwa khusus mengenai larangan kasasi terhadap putusan bebas bertentangan dengan rasa keadilan karena dapat mengakibatkan putusan bebas yang mungkin diambil karena kecurangan, keteledoran, kesalahan menilai pembuktian atau menafsirkan hukum tidak dapat dikoreksi oleh MA.<sup>94</sup> Muzakir, akademisi hukum pidana, mengemukakan bahwa keadilan yang dimiliki warga negara tidak bisa dibatasi karena rasa keadilan masyarakat tidak bisa diukur.<sup>95</sup> Sementara itu pengacara LBH Jakarta, Ki Agus Ahmad Bela Sati, menilai bahwa pembatasan kasasi bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan yang diusung Konstitusi UUD 1945 karena setiap orang berhak untuk mendapatkan keadilan yang sama, dan kasasi merupakan instrumen penting untuk meninjau ulang putusan di tingkat banding.<sup>96</sup>

Sementara itu usulan adanya pembatasan perkara ini sendiri sebenarnya merupakan respon dari usulan Ketua Mahkamah Agung saat itu, Bagir Manan, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung menginginkan aturan pembatasan perkara. Dengan demikian, MA tidak diserbu dengan

<sup>93</sup> Kompas Online, Bukan Mustahil, MA Keluarkan Pembatasan Kasasi, 29 Maret 1997.

<sup>94</sup> Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan, M Yahya Harahap, SH, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2001, hal 55

<sup>95</sup> Detiknews, “Ahli Hukum: Perbaiki Kualitas Pengadilan, Jangan Batasi Kasasi”, 18 Juni 2010

<sup>96</sup> Detiknews, “Pembatasan Kasasi Tabrak Prinsip Keadilan Konstitusi”, 18 Juni 2010

beragam kasus. Menurutnya, MA juga mulai melakukan pendewasaan orang berperkara.<sup>97</sup> Ahli hukum lain, Rudi Satriyo, berpendapat bahwa pembatasan kasasi merupakan langkah yang baik, namun harus diikuti dengan penguatan pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding.<sup>98</sup>

## 2. Hak Untuk Banding dalam Hukum Internasional

Keberadaan hak untuk banding (*right to appeal*) diakui dan dijamin dalam berbagai hukum internasional, baik regional maupun global dan dianggap sebagai bagian penting dari hak atas peradilan yang adil (*fair trial*) bersama dengan, antara lain hak untuk mendapatkan pemeriksaan pengadilan dengan waktu yang wajar oleh badan peradilan yang independen dan imparial, diperiksa dalam proses pengadilan yang terbuka untuk umum, dan sebagainya.<sup>99</sup>

Sebelum kita mengurai konten dari instrumen internasional tersebut, sebaiknya kita menelusuri sejarah mengenai *right to appeal*, dari berbagai pengaturan dalam instrumen hukum internasional. Pasal 14 (5) menyatakan setiap orang yang dijatuhi hukuman pidana berhak atas peninjauan kembali terhadap keputusan atau hukumannya oleh pengadilan yang lebih tinggi, sesuai dengan hukum. Aturan ini dimaktubkan dalam kategori penjabaran hak atas peradilan yang *fair* (*fair trial*). Hak atas *fair trial* sendiri memiliki beberapa persyaratan dalam pelaksanaannya, antara lain;

Pada prinsipnya, hak untuk banding ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan terpidana. Pasal 14 paragraf 5 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights* atau ICCPR) misalnya, mengatur hak terpidana untuk mengajukan 'banding' terhadap putusan penghukumannya serta sanksi yang dijatuhkannya kepada pengadilan yang lebih tinggi. Termasuk dalam hak banding adalah hak untuk diuji kembali secara substantif mengenai masalah pembuktiannya, kebersalahannya, penafsiran hukumnya serta berat ringan sanksinya.<sup>100</sup>

Meski Pasal 14 paragraf 5 ICCPR mengenai hak untuk banding (dalam perkara pidana) merupakan jaminan HAM yang penting, sebagaimana ditegaskan dalam Komentar Umum No. 32 Dewan HAM

---

<sup>97</sup> Detiknews, "Ketua MA: Pemerintah Baru Harus Perbaiki Struktur Hukum", 27 September 2004

<sup>98</sup> Jawa Pos, "Batasi Kasasi Benahi PN dan PT", 14 Juli 2010 dan Detiknews, Revisi UUMA 5/2004 Langkah Positif Perbaikan Kinerja", 7 Juli 2006

<sup>99</sup> Lihat Pasal 14 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik

<sup>100</sup> *General Comment no.32 Article 14 : Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, General Comment on International Covenant on Civil and Political Rights, Human Right Committee Ninetieth Session, Geneva, 9 to 27 July 2007, butir 48*

PBB (*General Comment No. 32 of UN Human Rights Committee*), pasal tersebut ini tidak menimbulkan kewajiban bagi Negara untuk mengakomodir hak atas banding terlebih lebih dari satu kali.<sup>101</sup> Pengecualiannya hanyalah jika pengadilan tingkat kedua memutuskan terdakwa bersalah sedang pada pengadilan tingkat pertama ia dinyatakan tidak bersalah, maka yang bersangkutan tetap harus dianggap memiliki hak untuk banding kembali ke pengadilan yang lebih tinggi berdasarkan Pasal 14 paragraf 5 ICCPR.<sup>102</sup> Selain itu, menurut Komentara Umum tersebut pula, hak untuk banding ini tidak berlaku bagi putusan perkara perdata, konstitusional atau perkara non-pidana lainnya.<sup>103</sup>

Lebih jauh lagi, ada 7 negara yang mereservasi Pasal 14 paragraf 5 ICCPR ini.<sup>104</sup> Berikut ini ilustrasi alasan-alasan negara dalam melakukan reservasi:

**Tabel 7** <sup>105</sup>  
**Ilustrasi Negara yang Mereservasi  
Pasal Hak untuk Banding dalam ICCPR dan Alasannya**

No	Negara	Alasan Reservasi Pasal 14 Paragraf 5
1.	Austria	Pengecualian: Terdakwa yang diputus lebih berat ditingkat banding tidak memiliki hak untuk banding ke tingkat selanjutnya
2.	Denmark	<i>The Danish Administration Act</i> mengatur secara detil mengenai pasal yang mengatur hal-hal yang lebih "less restrictive" dari Kovenan (misalnya, putusan yang diambil dari seorang juri untuk satu permasalahan tidak bisa dibanding)
3.	Prancis	Pemerintah Republik menafsirkan Pasal 14 paragraf 5 sebagai prinsip umum yang mana hukum dapat melakukan pengecualian terbatas, sebagai contoh, dalam perkara dimana terdakwa adalah subjek dari putusan final <i>Police Court</i> . Namun, putusan final tersebut dapat diajukan kepada <i>Court of Cassation</i> dengan mempertimbangkan peraturan dan legalitas dari putusan.

<sup>101</sup> *Ibid*, butir 45

<sup>102</sup> *Ibid*, butir 47

<sup>103</sup> *Ibid*, butir 46

<sup>104</sup> *Declarations and Reservations [Excerpt] of International Covenant on Civil and Political Rights*, Persatuan Bangsa-Bangsa, 16 Desember 1966

<sup>105</sup> *Ibid*

No	Negara	Alasan Reservasi Pasal 14 Paragraf 5
4.	Jerman	<p>Pasal 14 paragraf 5 dari Kovenan diimplementasikan dalam hal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Banding lanjutan tidak dapat digunakan dalam semua perkara hanya dengan alasan bahwa terdakwa telah diputus tidak bersalah oleh pengadilan tingkat pertama yang memutus pertama kali</li> <li>b) Dalam perkara kriminal minor, peninjauan oleh pengadilan yang lebih tinggi atas putusan yang tidak memberikan vonis pemenjaraan, tidak harus diberikan untuk semua perkara</li> </ul>
5.	Luxembourg	<p>Atas putusan tidak bersalah oleh pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat selanjutnya dapat menjatuhkan pidana atas perkara tersebut. Namun, putusan tersebut tidak dapat dibanding oleh terdakwa ke tahap yang lebih tinggi. Kepada orang, yang dalam hukum Luxembourg, diproses langsung oleh pengadilan yang lebih tinggi atau diproses di "Assize Court" tidak dapat hak untuk banding.</p>
6.	Belanda	<p>Kerajaan Belanda melakukan reservasi atas kewenangan dari Mahkamah Agung Belanda untuk memiliki yurisdiksi khusus untuk memproses kategori tertentu dari terdakwa yang didakwa pelanggaran serius <i>in the discharge of a public office</i></p>
7.	Norwegia	<p>Pasal 14 paragraf 5 dapat diaplikasikan hanya dalam situasi-situasi eksepsional sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Riksrett (court of impeachment)</i> Berdasarkan Pasal 86 dari Konstitusi Norwegia, pengadilan khusus harus dibentuk untuk perkara-perkara kriminal terhadap anggota pemerintah, parlemen atau mahkamah agung, tanpa hak untuk banding</li> <li>2. <i>Conviction by an appellate court</i> Dalam hal dimana terdakwa telah diputus tidak bersalah dalam tingkat pertama, namun diputus bersalah dipengadilan tingkat banding, putusan tersebut tidak dapat dibanding dengan alasan kesalahan dalam menguji bukti yang berhubungan dengan perkara. Jika yang menghukum terdakwa adalah Mahkamah Agung, maka tidak bisa dibanding dalam hal apapun.</li> </ol>
8.	Swiss	<p>Pengecualian atas hak setiap orang yang didakwa kejahatan untuk banding ke tingkat selanjutnya, apabila terdakwa tersebut diproses oleh pengadilan tertinggi</p>

Pembatasan hak untuk banding dalam perkara pidana hanya untuk satu kali saja-pun dipandang sesuai dengan prinsip HAM oleh organisasi HAM internasional dan pakar hukum pidana Indonesia. Dalam manualnya mengenai *fair trial*, Amnesty Internasional berpandangan hak untuk banding setidaknya harus diartikan bahwa ada dua tingkat pengadilan yang harus mengadili suatu perkara pidana.<sup>106</sup> Hal tersebut diamini oleh Luhut MP Pangaribuan yang berpandangan bahwa kesempatan untuk diulang pemeriksaannya (oleh pengadilan tingkat kedua), secara konseptual harus diterima, bahwa itulah kesempatan yang paling jauh yang dapat dilakukan terhadap suatu perkara.<sup>107</sup>

Negara-negara Uni Eropa telah memiliki prinsip dasar jaminan hak atas banding. Protokol No.7 dari Konvensi tentang Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar (*Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*) menegaskan bahwa setiap orang yang didakwa pidana oleh pengadilan mempunyai hak agar putusan atas perkaranya ditinjau ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi.<sup>108</sup> Provisi ini menegaskan bahwa sejak disepakati, negara-negarayang meratifikasi Konvensi ini<sup>109</sup> mengakui hak atas banding bagi warga negaranya dalam proses pengadilan. Kemudian, dalam pengaturan selanjutnya, konvensi ini menyebutkan bahwa hak tersebut dapat dikesampingkan dalam hal-hal tertentu (sifatnya *derogable right*). Selengkapny, Pasal 2 ayat (2) Protokol No.7 Konvensi mengatur:

“Hak ini dapat dikecualikan dalam hal dakwaan yang memiliki karakter minor, sebagaimana diatur dalam undang-undang, atau dalam hal terdakwa diproses dalam tingkat pertama oleh pengadilan tingkat tertinggi atau didakwa di tingkat banding atas putusan tidak bersalah”<sup>110</sup>

Pada tahun 1995, Dewan Uni Eropa mengaggas satu rekomendasi mengenai pembacaan kembali fungsi dan prosedur dari sistem banding dalam perkara perdata dan perkara bisnis.<sup>111</sup> Dalam

<sup>106</sup> *Amnesty Internasional Fair Trials Manual, Point 26 "The Right to Appeal"*. Dikutip dari situs Amnesty Internasional. Sumber: <http://www.amnestyusa.org/fair-trials/manual/261-the-right-to-appeal/page.do?id=1104729>

<sup>107</sup> Disampaikan dalam Diskusi publik yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Insdependensi Peradilan (LeIP) dan *National Legal Reform Program (NLRP)* di Jakarta 20 Juli 2010.

<sup>108</sup> Pasal 2 ayat (1) tentang *Right to Appeal in Criminal Matters*: “Everyone convicted of a criminal offence by a tribunal shall have the right to have his conviction or sentence reviewed by a higher tribunal. The exercise of this right, including the grounds on which it may be exercised, shall be governed by law” *Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*, diadopsi pada 22 November 1984, mengikat pada 1 November 1988 diratifikasi oleh 39 member States of the CoE (Pada Mei 2006)

<sup>109</sup> Per 15 Agustus 2006, Konvensi ini telah diratifikasi oleh 47 negara-negara Uni Eropa, Sumber: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=8/15/2006&CL=ENG> diakses pada 14 Agustus 2010

<sup>110</sup> Pasal 2 ayat (2), *ibid*

<sup>111</sup> *Recommendation No. R(95) 5, of the Committee of Ministers to Member States Concerning the Introduction and Improvement of the Functioning Appeal Systems and Procedures in Civil and Commercial Cases*. Di adopsi *Committee of Ministers* pada 7 Februari 1995 dalam Pertemuan ke-528 dari Deputi-deputi Menteri.

pertimbangannya, rekomendasi itu mengurai sedikit mengenai esensi dari pembatasan kasasi, termasuk kaitannya dengan *right to appeal*. Rekomendasi ini disusun berdasarkan kekhawatiran akan banyak tunggakan perkara di pengadilan tanpa pengaturan tersebut. Rekomendasi utamanya adalah memperkuat pemeriksaan fakta-fakta dan menjalankan prinsip *fair trial* secara utuh di pengadilan tingkat pertama.<sup>112</sup> Rekomendasi lain adalah pembentukan *small claim court*<sup>113</sup> dan membatasi penggunaan hakim yang terlalu banyak dalam perkara-perkara minor dan perkara keluarga (*family cases*).<sup>114</sup>

### 3. Konstitusionalitas Pembatasan Perkara Menurut UUD 1945

Dalam penafsiran konstitusional di Indonesia, pengaturan mengenai pembatasan perkara yang diatur dalam UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pernah dimohonkan *constitutional review* dan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Permohonan tersebut diajukan oleh Hendriansyah yang merasa dirugikan karena dengan adanya UU tersebut ia tidak dapat mengajukan kasasi atas putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang mengalahkannya dalam sengketa putusan TUN yang dibuat oleh Bupati Kutai Timur. Sebagaimana diketahui, Pasal 45A ayat (2) huruf c UU No. 5 tahun 2004 menyatakan bahwa perkara TUN yang tidak dapat dikasasi adalah "perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan"-yang dalam kasus ini adalah putusan TUN Bupati Kutai Timur. Menurut pemohon, pasal tersebut merupakan bentuk perlakuan tidak sama dihadapan hukum (diskriminasi) serta membatasi hak atas akses terhadap keadilan (haknya untuk kasasi).<sup>115</sup>

Dalam putusannya No. 23-PUU-V-2007, MK menolak permohonan tersebut dengan alasan, antara lain:<sup>116</sup>

1. Tujuan dari pembatasan perkara –yakni mengurangi kecenderungan setiap perkara diajukan ke MA dan mendorong peningkatan kualitas putusan pengadilan tingkat pertama dan

---

<sup>112</sup> Pasal 2, *ibid*

<sup>113</sup> Pasal 3 huruf a, *ibid*

<sup>114</sup> Pasal 6, *ibid*

<sup>115</sup> Kasus tersebut bermula dari dicabutnya Ijin Pengelolaan dan Pengusahaan Pemohon oleh Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor 422/02.188.45/HK/XII/2006. Pemohon kemudian menggugat putusan TUN tersebut ke PTUN. PTUN mengabulkan gugatan Pemohon namun dalam pemeriksaan tingkat banding PT TUN membatalkan putusan PTUN tersebut. Pemohon berupaya mengajukan kasasi ke MA tidak diterima oleh PTUN dengan alasan Pasal 45 A ayat (2) UU No. 5 tahun 2004 -yang kemudian dimohonkan *constitutional review* ke MK oleh yang bersangkutan.

<sup>116</sup> Putusan No.23-PUU-V-2007, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

pengadilan tingkat banding- sesuai dengan nilai-nilai hukum dan keadilan dalam masyarakat dan merupakan tujuan yang *legitimate*.<sup>117</sup> Selain itu pembatasan terhadap perkara yang layak untuk dimohonkan kasasi merupakan praktik yang lazim di negara-negara hukum yang demokratis, baik yang menganut tradisi *common law* maupun *civil law*.

2. Pembatasan perkara yang diatur dalam UU No. 5 tahun 2004 bukan merupakan bentuk perlakuan yang berbeda dihadapan hukum (diskriminasi) karena pada hakekatnya ketentuan tersebut berlaku bagi setiap orang memiliki kualifikasi sama dengan pemohon.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempertegas konstitusionalitas upaya pembatasan perkara dalam konteks hukum ketatanegaraan Indonesia.

#### D. Model-model Pembatasan Perkara: Perbandingan Negara Lain

Secara garis besar setidaknya ada 3 (tiga) sistem atau model yang dipergunakan berbagai negara untuk membatasi perkara yang masuk ke MA: model diskresional, prosedural dan model campuran. Ada kalanya model diskresional digunakan bersamaan dengan model prosedural di pengadilan tingkat bawahnya.<sup>118</sup>

##### 1. Model Prosedural

Pembatasan perkara melalui model prosedural diartikan bahwa perkara-perkara apa saja yang dapat diajukan kasasi telah ditetapkan lebih dulu dalam UU melalui suatu ukuran yang sifatnya “obyektif”. Misalnya UU menentukan bahwa kasasi hanya dapat diajukan untuk perkara jenis atau nilai tertentu atau jika terpenuhi kondisi-kondisi tertentu dalam putusan pengadilan tingkat bawah.

<sup>117</sup> MK berpandangan bahwa dalam membentuk suatu norma (legislasi) harus diperhatikan tiga aspek yaitu aspek keadilan (*gerechtigheit*), aspek kepastian hukum (*rechtszekerheit*), aspek kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Ketiga aspek di atas tidak selalu sejalan. Oleh sebab itu, apa yang dianggap adil ada kalanya terpaksa dikalahkan oleh apa yang dirasakan pasti dan berguna, atau sebaliknya. Hal itu bergantung pada besar- kecilnya kepentingan yang dilindungi. Dilihat dari segi pembuatan peraturan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), menurut MK pembatasan pasal dalam UU No. 5 tahun 2004 yang mengatur pembatasan perkara telah memperhatikan asas tujuan yang jelas dari tujuan pembuatan suatu norma (*het beginsel van duidelijke doelstelling*) karena telah memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan, antara lain mengurangi kecenderungan kasasi ke MA dan memperkuat kualitas putusan pengadilan tingkat banding. Lihat Putusan MK Ibid. hal 46-47.

<sup>118</sup> Lihat penerapan model-model ini dalam Lampiran I.

Di Jerman misalnya, perkara perdata dengan nominal di bawah •600,75 tidak diperbolehkan mengajukan kasasi.<sup>119</sup> Di Belanda, perkara lalu lintas, tindak pidana ringan, dan pidana dengan hukuman denda tidak dapat diajukan kasasi ke *Hoge Raad* (Mahkamah Agung Belanda). Dan dibidang perdata, hanya perkara yang memiliki nominal diatas •1,750 yang dipertimbangkan untuk memperoleh kasasi.<sup>120</sup> Untuk memperingan beban kerja

Dalam beberapa hal, pembatasan perkara dengan model prosedural ini lebih mudah dilakukan - karena ukurannya lebih jelas- dan relatif lebih obyektif, dalam arti setiap orang yang memiliki perkara dengan jenis, nilai atau kondisi serupa (seharusnya) akan mendapat perlakuan sama. Jika diinginkan, penggunaan model ini juga dapat secara drastis mengurangi jumlah perkara yang masuk ke MA, yakni hanya dengan menetapkan standar yang tinggi bagi perkara yang perlu didengar dan diputusan oleh pengadilan tertinggi tersebut.

Namun demikian, penerapan model ini secara penuh tidak luput dari sejumlah kelemahan. Bisa jadi perkara perdata yang nilainya kecil secara ekonomis atau perkara pidana ringan yang memiliki bobot hukum yang penting, memiliki nilai bagi kesatuan hukum dan perkembangan hukum, tidak dapat diperiksa oleh MA. Sebaliknya, bisa jadi banyak perkara yang harus diperiksa MA (karena memenuhi prosedur UU) sebenarnya tidak layak untuk di kasasi. Memang masalah yang terakhir ini dapat diminimalisir impaknya. Hukum Belanda memberikan keleluasaan bagi *Hoge Raad* untuk tidak membuat argumentasi hukum jika mereka menilai permohonan kasasi tidak sesuai dengan hukum dan tidak memiliki nilai untuk mendorong kesatuan hukum atau perkembangan hukum sehingga setidaknya beban kerja hakim agung untuk membuat pertimbangan hukum berkurang cukup besar.<sup>121</sup>

Disamping itu, penerapan model pembatasan kasasi perdata berdasarkan nilai ekonomis suatu perkara dapat memicu perasaan tidak adil, apalagi di negara yang kondisi ekonomi masyarakatnya belum merata.<sup>122</sup> Bagi masyarakat dengan kemampuan ekonomi rendah, perkara dengan nilai ekonomis, misal, Rp. 10.000.000, bisa jadi sangat tinggi, bahkan lebih bernilai dari perkara Rp. 100.000.000 bagi orang yang secara ekonomis mampu. Belum lagi jika kita mempertimbangkan

---

<sup>119</sup> Mathias Reimann dan Joachim Zekoll, *Introduction to German law*, (2005), hal. 378

<sup>120</sup> Legal Proceedings in Civil Cases in the Netherland, <http://www.lassche.nl/en/proceedings.html>, (2005), diakses pada tanggal 8 September 2010

<sup>121</sup> Secara umum, sekitar 50% dari perkara yang diajukan kasasi ditolak dengan menggunakan prosedur yang disederhanakan ini. Report of the Hammerstein Committee on the Normative role of the Supreme Court, *Improving Cassation Procedure* (2008), hal. 98-101.

<sup>122</sup> Mahkamah Agung RI, Cetak biru Mahkamah Agung, (2003) hal 188.

aspek-aspek selain ekonomis, misalnya dampak suatu perbuatan terhadap adat atau kepentingan komunal masyarakat.

## 2. Model Diskresional

Yang dimaksud dengan pembatasan perkara dengan model diskresional adalah model dimana MA memiliki diskresi yang menentukan sendiri perkara-perkara yang mereka anggap penting untuk mereka diputus. Berbeda dengan model prosedural, untuk melakukan kewenangan diskresionalnya ini MA tetap harus membaca dan mempertimbangkan permohonan-permohonan yang masuk.

Model ini umum diterapkan di negara yang menggunakan sistem *common law*, misalnya Amerika atau Australia. Umumnya, alasan untuk menentukan perkara yang dianggap perlu untuk diputus adalah signifikansi isu hukum dalam perkara tersebut bagi publik (misalnya perkara yang berhubungan dengan hak asasi atau dimensi konstitusional), perkara yang memiliki nilai pengembangan hukum dan sebagainya.<sup>123</sup> *High Court of Australia* (Mahkamah Agung Australia) juga harus mengadili perkara yang diputus berbeda oleh dua pengadilan.<sup>124</sup> perkara dimana memasukkan kriteria Hanya ada ruang yang sangat kecil untuk perlindungan hukum dalam perkara individu. Penerapan model ini di Amerika mulai dilakukan setidaknya setelah diundangkannya *Evarts Act* tahun 1891 sebagai jawaban atas fenomena tunggakan perkara yang dialami *US Supreme Court* (Mahkamah Agung Amerika Serikat) pada masa sebelum penerapan model ini.<sup>125</sup>

Terlihat bahwa setidaknya model diskresional memiliki dua keunggulan. MA dapat memfokuskan diri untuk memutus perkara-perkara yang memang memiliki nilai penting untuk diputuskan oleh pengadilan tertinggi tersebut. Selain itu, MA dapat mengontrol sendiri berapa jumlah perkara yang wajar (mampu) untuk mereka tangani setiap tahunnya untuk memastikan mereka memiliki

<sup>123</sup> Dalam *Flast v. Cohen*, No. 392 U.S. 83, hal 95-96, dikatakan bahwa perkara yang bisa diterima oleh MA Amerika (US Supreme Court) adalah yang memiliki kualitas "puncak gunung es". Perkara semacam ini mungkin terlihat sederhana namun memuat dampak yang besar jika diselesaikan. Lihat Linda Mullenix, et. Al. *Understanding Federal Courts and Jurisdiction* (1998), hal 4.

<sup>124</sup> Australia juga menggunakan pendekatan prosedural dengan membatasi perkara dengan kriteria tertentu hanya bisa ditangani dalam satu tingkatan Peradilan. Sebagai contoh, Inferior Court hanya boleh mengadili perkara pidana ringan dan mempunyai yurisdiksi mengadili gugatan perdata/ganti rugi tidak melebihi AU\$ 5000. Sedangkan State Supreme Court berwenang mengadili perkara pidana yang ancaman hukumannya melebihi 14 tahun dan gugatan ganti rugi yang melebihi AU\$ 200,000 atau bisa juga kurang dari jumlah tersebut jika ada hubungan dengan kewenangan State Supreme Court. Beberapa negara bagian memiliki pengaturan yang berbeda mengenai nominal minimal. Sebagai contoh, Supreme Court of Western Australia mensyaratkan minimal gugatan AU\$ 750,000, namun Supreme Court of Queensland hanya mensyaratkan minimal gugatan sebesar AU\$ 200,000. Lihat Mahkamah Agung RI. *Naskah Akademis Pembatasan Kasasi*, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2004

<sup>125</sup> Hal ini kemudian dipertegas dengan Judiciary Act of 1925 dan *the Supreme Court Case Selections Act of 1988*. Lihat Linda Mullenix, et. al. *op. cit.*

waktu yang memadai untuk membahas setiap kasus yang telah dipilih tersebut serta memastikan tidak adanya tunggakan perkara yang berarti.

Namun demikian, layaknya kewenangan diskresional lain, karena penentuan mengenai perkara mana yang perlu/tidak didengar memiliki dimensi subyektivitas yang tinggi, terbuka peluang diskriminasi serta penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan yang negatif (atau setidaknya, tujuan-tujuan yang tidak dapat dijustifikasi).<sup>126</sup> US. Supreme Court juga banyak menuai kritik terkait kewenangan diskresi ini.<sup>127</sup> Selain itu, tanpa didukung kondisi-kondisi tertentu,<sup>128</sup> bukan mustahil penerapan model ini justru akan menambah beban kerja hakim agung. Karena, sebagaimana disinggung, untuk menentukan perkara mana yang perlu mereka putus, para hakim agung tetap harus membaca setiap permohonan yang masuk.

### 3. Model Campuran Melalui Seleksi oleh Lembaga Khusus

Denmark mengadopsi model pembatasan perkara yang unik. *Dolmstol* (Mahkamah Agung Denmark) memiliki *The Appeals Permission Board*, yang diketuai oleh seorang Hakim Agung yang memiliki masa jabatan 2 tahun dan beranggotakan 4 orang lainnya yaitu satu orang Hakim Pengadilan Tinggi, satu orang Hakim Pengadilan Tingkat pertama, satu orang advokat yang dipilih dari organisasi advokat, dan satu orang akademisi hukum.<sup>129</sup> *The Appeals Permission Board* merupakan lembaga independen yang tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan yudikatif maupun eksekutif namun secara administratif dan finansial berada di bawah *The Danish Court Administration*, institusi yang sama yang menangani administratif dan finansial *Dolmstol* dan peradilan di bawahnya. Fungsi utamanya adalah untuk menerima dan memberikan pertimbangan terhadap permohonan kasasi yang ditujukan kepada *Dolmstol*.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Secara garis besar certiorari dapat diterima setidaknya dengan tiga syarat, inkonsistensi pengadilan tingkat bawah, perkara yang menyangkut kepentingan umum, dan perkara yang putusannya ditingkat bawahnya tidak sesuai dengan preseden US Supreme Court. Namun, kewenangan diskresional tersebut sangat tergantung pada intuisi, persepsi dan penilaian seorang Hakim Agung. William H. Rehnquist, *The Supreme Court: How It Was, How It Is*, (1987), hal. 265-267.

Tidak adanya ketentuan yang mengharuskan US Supreme Court menerima dan memutus suatu perkara tertentu, menjadikan kewenangan tersebut merupakan kewenangan mutlak bagi US Supreme Court. Ellen Greenberg, *The Supreme Court Explained*, (1997), hal. 68.

<sup>127</sup> Lihat Perry H.W, *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United State Supreme Court* (1994) sebagaimana dikutip dalam Mahkamah Agung, *Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung RI*, 2003, hal. 188

<sup>128</sup> Budaya advokat untuk menangani perkara tertentu, konsistensi putusan, pembatasan perkara procedural, dsb.

<sup>129</sup> Hague Institute for the Internationalisation of Law, *Report on the Dutch Hoge Raad Seminar Selection of Cases*, 2010, hal. 10

<sup>130</sup> The Appeals Permission Board, <http://www.domstoldk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/appealspermissionboard>, 20 Maret 2009, diakses pada tanggal 1 Oktober 2010

*The Appeals Permission Board* menerima permohonan yang terbatas pada perkara pidana dan perdata yang memiliki kriteria memiliki implikasi yang luas bagi penerapan hukum dan menarik perhatian publik. Di samping itu, *The Appeals Permission Board* juga memperhatikan aspek prosedural seperti batasan nilai perkara perdata yang boleh ditangani oleh *Dolmstol* yang tidak boleh kurang dari DKK 1.000.000.<sup>131</sup>

Model ini menarik karena membantu MA memilih perkara yang layak untuk di kasasi tanpa menimbulkan beban kerja yang tidak perlu bagi MA untuk melakukan proses 'seleksi perkara' tersebut.<sup>132</sup> Selain itu, model ini dapat meminimalisir penyalahgunaan diskresi karena lembaga yang melakukan seleksi perkara tidak memiliki kepentingan langsung terhadap perkara yang diajukan. Permasalahannya, tanpa administrasi perkara yang baik, model ini hanya memindahkan beban kerja dari MA ke lembaga tersebut.

## E. Usulan Strategi Pembatasan Perkara yang Ideal

### 1. Basis Pemikiran: Fungsi MA dan Model Pembatasan yang Ideal untuk Indonesia

Pilihan tentang strategi/mekanisme pembatasan perkara yang tepat untuk diterapkan di Indonesia akan sangat tergantung pada dua hal: apa fungsi MA yang ideal dalam konteks Indonesia dan model pembatasan perkara seperti apa yang sesuai dengan konteks Indonesia, dengan memahami kelebihan dan kekurangan masing-masing model sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya.

Sebelum kita masuk ke usulan yang dihasilkan penelitian ini mengenai strategi pembatasan perkara yang perlu diambil oleh pembuat UU, akan dijelaskan terlebih dahulu dua hal yang menjadi dasar pemikiran usulan tersebut, yakni yang berhubungan dengan fungsi MA yang dianggap ideal serta model pembatasan perkara yang cocok dalam konteks Indonesia.

#### 1.1. Fungsi yang Harus Diperankan oleh MA

Berdasarkan pendapat berbagai pihak, penelitian ini berkesimpulan bahwa fungsi utama MA adalah untuk menjaga kesatuan hukum (keseragaman penafsiran atau penerapan hukum) guna

<sup>131</sup> Danish Supreme Court, <http://www.lexadin.nl/wlg/courts/nofr/eur/lxctden.htm>, 26 September 2010 diakses pada tanggal 1 Oktober 2010

<sup>132</sup> Belanda mulai mendiskusikan usulan untuk membentuk sebuah tim bernama Tim Pasal 81, yang pada dasarnya bertindak sebagai panitia seleksi untuk perkara-perkara yang permohonannya kasasinya jelas-jelas akan ditolak dan yang tidak membutuhkan pernyataan yang lebih rinci mengenai dasar pertimbangan putusan ditolaknya permohonan kasasi. Report of the Hammerstein Committee on the Normative role of the Supreme Court, *op.cit.*, hal 36

mencapai kepastian hukum (dan keadilan) serta mendorong perkembangan hukum (melalui penafsiran-penafsirannya atas kasus konkret sesuai dengan perkembangan masyarakat).<sup>133</sup> Melalui putusan-putusannya, yang seharusnya diikuti oleh pengadilan tingkat bawah, dapat diminimalisir munculnya kesalahan-kesalahan dalam menerapkan hukum atas masalah yang sudah terang penafsirannya di kasus-kasus mendatang. Di sisi lain, sebagai pengadilan terakhir (*the last bastion of justice*), sudah seharusnya pula MA memiliki peran dalam menetapkan standar dan melakukan pengawasan pelaksanaan prinsip *due process of law*, meski dalam kasus-kasus yang bersifat individual, serta mengoreksi kesalahan penerapan hukum yang serius dari pengadilan yang lebih rendah dalam menangani suatu perkara.<sup>134</sup>

Menarik untuk disimak peran Laporan Komite Hammerstein (Belanda) yang berargumen bahwa peran lain yang perlu dimainkan oleh MA adalah untuk menguji putusan pengadilan yang lebih rendah melalui mekanisme Kasasi Demi Kepentingan Hukum (*cassatie in het belang der wet*).<sup>135</sup> Kami menilai peran tersebut sangat relevan untuk dijalankan MA di Indonesia jika pengaturan tentang pembatasan perkara yang lebih ketat akan diterapkan. Mengingat masih cukup tingginya ketidakpercayaan publik terhadap pengadilan yang lebih rendah, dengan peran yang usulkan Komite Hammerstein, MA dapat diberikan ruang untuk menguji suatu putusan pengadilan banding dalam kasus-kasus tertentu yang menarik perhatian publik—bahkan jika menurut UU perkara tersebut “secara prosedural” tidak dapat dikasasi. Hal ini berhubungan erat dengan model pembatasan perkara yang diusulkan dalam penelitian ini, sebagaimana akan dijelaskan di bawah ini.

## 1.2. Model Pembatasan Perkara yang Perlu Kita Adopsi

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya, ketiga model pembatasan perkara –model prosedural, disresional atau campuran– memiliki kelebihan dan kekuarangan masing-masing. Derajat kelebihan dan kekuarannya dapat dilihat secara berbeda, tergantung kondisi (struktural dan kultural) di negara yang mengadopsinya.

---

<sup>133</sup> Lihat antara lain Laporan Komite Hammerstein, *Ibid.* hal. 8. Bandingkan dengan Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, (penerbit Fasco, 1958), Hal 168 – 169, Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1970), hal. 118, Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Adya Bakti, 1997), Hal. 98, serta pendapat Hugens/Hoels/Heemskerk, Coops, C.W Strabusman dan P.A. Stein sebagaimana dikutip dalam Laporan Hasil Penelitian tentang Pembatasan Perkara Kasasi, Mahkamah Agung RI 2000.

<sup>134</sup> Laporan Komite Hammerstein tentang peran normatif Mahkamah Agung Belanda yang telah diterjemahkan dan dibukukan dalam, hal. 9

<sup>135</sup> *Ibid.* hal. 66-70

Dalam konteks Indonesia, penerapan model prosedural 'setengah hati' selama ini, jelas menimbulkan masalah masuknya banyak perkara yang 'tidak layak' kasasi dan PK dengan beragam implikasi negatifnya.<sup>136</sup> Andapun kita akan menerapkan pengaturan yang lebih ketat tentang jenis perkara yang dapat diajukan kasasi atau PK, dengan kondisi kinerja hakim agung dan pegawai MA, manajemen perkara saat ini serta potensi meningkatnya jumlah perkara di masa mendatang, maka tidak ada jaminan masalah tunggakan perkara tidak akan muncul kembali atau berkurang signifikan. Yang lebih mendasar, bisa jadi perkara yang akan dibatasi (misalnya perdata yang nilai ekonomisnya kecil atau perkara pidana ringan) sebenarnya memiliki bobot hukum yang penting, memiliki nilai bagi kesatuan hukum dan perkembangan hukum namun karena pembatasan yang ada menjadi tidak dapat diperiksa oleh MA.

Sebagian masalah di atas memang dapat dihindari dengan penerapan model diskresional. Namun penerapan model ini pun, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tidak luput dari berbagai kelemahan. Dalam konteks kepercayaan masyarakat terhadap MA yang masih relatif rendah dan diragukannya integritas sebagian hakim agung, model ini akan memunculkan kecurigaan bahwa 'proses seleksi' perkara yang dilakukan MA nantinya akan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang tidak obyektif. Selain itu, dengan berbagai masalah struktural dan kultural yang ada - perilaku negatif sebagian para pihak, advokat atau jaksa penuntut umum yang kerap mengajukan perkara yang tidak layak, kinerja rendah sebagian hakim agung dan budaya kerja dan organisasi MA yang lemah atau -bukan mustahil jumlah permohonan yang akan masuk ke MA akan lebih besar lagi dan beban kerja hakim agung akan bertambah (karena untuk menyeleksi perkara mana yang perlu diputus, para hakim agung tetap harus membaca setiap permohonan yang masuk).

Atas pertimbangan di atas, penelitian ini berpandangan bahwa model yang paling tepat diterapkan di Indonesia adalah kombinasi antara kedua model di atas. Perlu diatur dalam UU jenis-jenis perkara tertentu yang secara tegas dinyatakan tidak dapat dikasasi. Namun MA tetap perlu diberikan diskresi untuk memutus perkara-perkara yang tidak dapat dikasasi tersebut-jika dimohonkan ke MA- dalam hal perkara-perkara tersebut dianggap penting untuk diputus MA.

Untuk menjawab masalah yang mungkin muncul karena penerapan model diskresional tersebut (obyektifitas seleksi perkaranya serta besarnya jumlah perkara yang masuk ke MA melalui jalur ini karena alasan-alasan yang tidak sesuai) diusulkan untuk dibentuk tim khusus di MA yang

---

<sup>136</sup> Lihat bagian B.2 dan 3.

tugasnya hanyalah untuk melakukan proses seleksi perkara saja. Perkara yang “lolos seleksi” akan diserahkan kepada tim lain yang fungsinya memeriksa dan memutus substansi perkara seperti yang berjalan saat ini. Dengan demikian, walaupun banyak perkara yang akan masuk ke tim khusus yang melakukan seleksi, hal ini tidak akan mengganggu kinerja tim lain yang khusus bertugas menangani substansi perkara.<sup>137</sup> Selain itu, model ini dapat meminimalisir penyalahgunaan diskresi karena tim yang melakukan seleksi perkara tidak memiliki kepentingan langsung terhadap perkara yang diajukan. Bagaimana secara aplikatif model di atas bekerja akan dijelaskan di bagian selanjutnya.

## 2. Usulan Pendekatan dan Jenis Perkara yang Tidak Dapat Diajukan Kasasi dan PK ke MA

Untuk melihat jenis-jenis perkara seperti apa yang perlu dibatasi untuk dapat diajukan ke MA tentunya perlu dilihat terlebih dahulu bagaimana komposisi perkara yang masuk ke MA setiap tahunnya. Jika melihat pada tipe perkara yang merupakan kewenangan dari MA maka dapat dibedakan menjadi:

1. Kasasi
2. Kasasi Demi Kepentingan Hukum
3. Peninjauan Kembali (PK)
4. Hak Uji Materil
5. Permohonan Grasi

Selain tipe-tipe tersebut, ada beberapa tipe perkara yang memang menjadi kewenangan absolut MA sehingga harus diperiksa MA, yakni Kasasi Demi Kepentingan Hukum, Hak Uji Materil dan Permohonan Grasi. Selain itu, berdasarkan data dalam Tabel 8 terlihat bahwa dari kelima tipe perkara tersebut, perkara Kasasi dan PK merupakan dua tipe perkara yang paling banyak masuk ke MA. Prosentasenya mencapai +/- 99% dari total perkara. Sementara itu khusus untuk Kasasi Demi Kepentingan Hukum (*cassatie in het belang der wet*) sejak tahun 1989 tidak lagi ditemukan adanya permohonan upaya hukum yang menjadi kewenangan Jaksa Agung ini.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Belanda mulai mendiskusikan usulan untuk membentuk sebuah tim bernama Tim Pasal 81, yang pada dasarnya bertindak sebagai panitia seleksi untuk perkara-perkara yang permohonannya kasasinya jelas-jelas akan ditolak dan yang tidak membutuhkan pernyataan yang lebih rinci mengenai dasar pertimbangan putusan ditolaknya permohonan kasasi. Report of the Hammerstein Committee on the Normative role of the Supreme Court, *op.cit*, hal. 36

<sup>138</sup> Permohonan Kasasi Demi Kepentingan Hukum terakhir kali ditemukan tahun 1989 yaitu perkara No. 1828 K/Pid/1989. Putusan ini dapat ditemukan dalam Himpunan Yurisprudensi Mahkamah Agung Tahun 1992.

**Tabel 8**  
**Komposisi Perkara Berdasarkan Tipe Permohonan**  
**Tahun 2006-2009**

Tahun	Kasasi		PK		Lain-lain (Hak Uji & Grasi)		Total
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	
2006	7006	87,70	911	11,40	72	0,90	7989
2007	8077	84,32	1447	15,11	55	0,57	9579
2008	9640	85,02	1634	14,41	64	0,56	11338
2009	10576	84,34	1953	15,57	11	0,09	12540

Sementara itu dilihat dari jenis perkaranya, maka jenis perkara yang paling banyak masuk ke Mahkamah Agung adalah perkara pidana dan perdata yang totalnya mencapai rata-rata  $\pm$  82% dari total perkara yang masuk ke MA.

**Tabel 9**  
**Komposisi Perkara Berdasarkan Jenis Perkara**  
**Tahun 2006-2008**

Tahun	Total Perkara	Pidana		Perdata		Agama		TUN		Militer	
		Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
2006	7989	3140	39,30	3349	41,92	532	6,66	779	9,75	117	1,46
2007	9579	3707	38,70	4234	44,20	570	5,95	886	9,25	127	1,33
2008	11338	4754	41,93	4824	42,55	762	6,72	795	9,25	149	1,31
2009	12540	5430	43,30	4974	39,67	791	6,31	1102	8,79	232	1,85

Untuk mengurangi jumlah perkara yang masuk ke MA terdapat beberapa jenis perkara yang saat ini dapat diajukan kasasi yang seharusnya berakhir di tingkat Banding. Pada bagian ini diusulkan beberapa jenis perkara yang sebaiknya masuk dalam jenis-jenis perkara yang tidak dapat diajukan upaya hukum Kasasi. Selain itu. Akan dielaborasi pula perubahan-perubahan lain yang diperlukan untuk mencapai tujuan utama dari perlunya pengaturan mengenai pembatasan perkara.

## **2.1. Perkara Kasasi dan PK yang Tidak Memenuhi Syarat Formal**

Sebagaimana dijelaskan, meski UU telah mengatur bahwa perkara yang tidak memenuhi syarat formal (lewat waktu, terlambat mengirimkan memori kasasi atau tidak mengirimkan memori kasasi tidak dapat diajukan oleh pengadilan tingkat pertama ke MA, dalam prakteknya, perkara-perkara tersebut masih dikirim dan diputus oleh MA. Pengaturan ini perlu dipertahankan dan dijalankan secara konsisten.

## **2.2. Perkara Kasasi di bidang Perkawinan**

Perkara perceraian yang masuk ke MA setiap tahunnya Perkara Perceraian terdapat di dua lingkungan peradilan, yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Agama. Sejauh ini belum dapat ditemukan data yang pasti berapa prosentase perkara perceraian yang masuk dalam wilayah peradilan umum yang sampai ke tingkat kasasi, namun diperkirakan jumlahnya tidak terlampau besar jika dibandingkan dengan total perkara Perdata yang masuk ke Mahkamah Agung setiap tahunnya. Dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2009 tercatat perkara perceraian yang masuk ke Mahkamah Agung di tahun 2009 sebanyak 177 buah perkara atau sekitar 1,4 % dari total perkara yang masuk ke MA pada tahun tersebut. Prosentase ini diperkirakan kurang lebih tak jauh berbeda setiap tahunnya.

Sementara itu untuk perkara Perceraian yang menjadi masuk dalam lingkup Peradilan Agama jumlahnya melebihi perkara perceraian yang masuk dalam lingkup Peradilan Umum, yaitu rata-rata sekitar  $\pm 60\%$  dari total perkara Agama yang masuk ke Mahkamah Agung (lihat Tabel 10). Mengingat mayoritas masyarakat Indonesia beragama Islam maka tentu perkara perceraian yang dikasasi ke Mahkamah Agung akan lebih banyak berasal dari lingkungan Peradilan Agama.

**Tabel 10**  
**Data Perkara Cerai Gugat dan Cerai Talak Dalam Lingkungan Peradilan Agama yang**  
**Masuk Ke MA<sup>139</sup>**

Tahun/Jenis	2006		2007		2008	
	Jml	%	Jml	%	Jml	%
<b>Cerai Gugat</b>	161	32,46%	141	28,78%	212	31,09%
<b>Cerai Talak</b>	143	28,83%	140	28,57%	212	31,09%
<b>Total Perkara Cerai</b>	<b>304</b>	<b>61,29%</b>	<b>281</b>	<b>57,35%</b>	<b>424</b>	<b>62,17%</b>
<b>Total Perkara Agama</b>	<b>496</b>		<b>490</b>		<b>682</b>	

Dalam Cetak Biru Pembaruan MA Tahun 2003 usulan untuk membuat perkara cerai berakhir di tingkat Banding sebenarnya juga telah direkomendasikan.<sup>140</sup> Namun usulan ini tidak masuk dalam pembatasan perkara yang ada dalam pasal 45A UU No. 5 Tahun 2004. Kemungkinan besar hal ini berhubungan dengan politik internal di MA dimana jika perkara terbesar dalam “Kamar Agama” ini dibatasi untuk masuk ke MA, maka kebutuhan akan hakim agung dari kalangan Peradilan Agama berkurang –hal mana dipandang membatasi karir hakim peradilan agama.

Yang menjadi isu sentra dalam studi ini adalah prinsip pokok bahwa perkara perkawinan membutuhkan kepastian hukum yang cepat. Dengan dimungkinkannya kasasi atas perkara perkawinan tentunya membawa eksese 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. Selain itu, perkara perkawinan relatif sangat sederhana dan sudah relatif pasti cara penafsiran hukumnya dari berbagai Yurisprudensi MA yang ada. Untuk itu maka sudah seharusnya kita berpikir untuk kepentingan pencari keadilan –bukan hal-hal lain- yakni dengan membatasi kasasi terhadap perkara perkawinan.

### 2.3. Perkara Kasasi Perdata dengan Nilai Nominal Tertentu

Dan sebagaimana disinggung dalam bagian sebelumnya, sebagian perkara perdata tersebut merupakan dengan nilai kecil ekonomis yang kecil, perkara sengketa cangkul, sepetak tanah dan

<sup>139</sup> Diolah dari Data Perkara Mahkamah Agung

<sup>140</sup> Lihat Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Tahun 2003 hal. 190.

sebagainya.<sup>141</sup> Sudah menjadi rahasia umum pula bahwa tak jarang upaya hukum kasasi perdata dipergunakan oleh para pihak hanya untuk menunda pelaksanaan eksekusi. Hal ini menimbulkan efek besarnya “biaya” berperkara yang harus ditanggung oleh pencari keadilan (baik biaya uang untuk pengajuan perkara dan advokat serta waktu berperkara) tidak seimbang dengan kompensasi yang ia harapkan dari penyelesaian perkara melalui pengadilan. Hal ini menjadi faktor pula yang membuat sebagian pihak yang memiliki sengketa dengan nilai kecil menjadi enggan menyelesaikan sengketanya ke pengadilan.

Karena itu sudah seharusnya perkara perdata dengan nilai kerugian/sengketa di bawah nominal tertentu (yang dianggap kecil) cukup berhenti di pengadilan tingkat banding, atau bahkan pengadilan tingkat pertama. Rekomendasi ini sebenarnya telah masuk pula dalam Cetak Biru MA 2003.<sup>142</sup> Perkara-perkara yang tidak perlu masuk ke kasasi diusulkan sebagai berikut:

- a. Perkara wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum yang tuntutan ganti kerugiannya tidak melebihi Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah);
- b. Perkara sengketa hak milik (termasuk pembagian harta cerai dan waris) yang nilainya tak lebih dari Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah);
- c. Sengketa sewa-menyewa yang nilai sewanya tak lebih dari 100.000.000,- (seratus juta rupiah) per tahun;

Selain itu, untuk memastikan proses peradilan yang cepat dan efisien untuk perkara-perkara perdata dengan nilai nominal kecil, perlu pula dilakukan perubahan hukum acara di bidang perdata, yakni dengan membentuk “Acara Cepat” yang diadili oleh semacam *Small Claim Court* atau *Summary Court*. Misalnya, untuk perkara tertentu yang nilainya kecil, cukup di adili oleh hakim tunggal di pengadilan tingkat pertamanya dan jika tidak puas mungkin dapat diajukan ‘banding’ ke majelis yang terdiri dari 3 (tiga) orang hakim di pengadilan yang sama yang merupakan pengadilan terakhir. Atau untuk perkara-perkara-perkara tertentu yang telah diputus oleh majelis hakim tersebut dapat pula diajukan ke Pengadilan Tinggi yang putusannya bersifat final dan tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi kembali ke MA.

---

<sup>141</sup> Lihat penjelasan dalam bagian 2. Ketiadaan Pembatasan Perkara yang Efektif (dan Kurangnya Hakim Agung) Bukan Penyebab Utama Tunggakan Perkara!

<sup>142</sup> Mahkamah Agung, *op. cit.*, hal. 190

## 2.4. Perkara Kasasi Hubungan Industrial

Perkara Sengketa Hubungan Industrial yang menjadi kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial merupakan salah satu jenis perkara dimana tidak dikenal upaya hukum Banding namun dapat langsung diajukan permohonan Kasasi. Tidak dimungkinkannya upaya banding tersebut memang pada dasarnya memiliki tujuan yang baik, yaitu agar perkara yang menyangkut nasib buruh/pekerja dapat diselesaikan secara cepat.

Akan tetapi dalam prakteknya tampaknya tujuan tersebut kurang tercapai. Mayoritas putusan PHI, yakni sekitar 63% dimintakan kasasi dan PK.<sup>143</sup> Dan jumlah perkara kasasi dan PK makin lama makin besar.

Besarnya jumlah perkara kasasi PHI tersebut berdampak pada tidak memungkinkannya MA untuk memenuhi tenggat waktu yang ditetapkan oleh UU yaitu paling lambat 30 hari sejak permohonan

**Tabel 11**  
**Jumlah Permohonan Kasasi dan PK**  
**Perkara Hubungan Industrial**

Tahun	Kasasi	PK	Total
2007	584	66	650
2008	797	107	904
2009	772	91	863

kasasi didaftarkan.<sup>144</sup> Dalam prakteknya penyelesaian perkara kasasi PHI sejak pertama kali didaftarkan hingga diputus memakan waktu +/- 8 bulan.<sup>145</sup> Hal ini dapat dipahami mengingat di tingkat Kasasi jumlah hakim *ad hoc* PHI pada MA sangatlah terbatas yaitu sebanyak 6 orang (yang membentuk 3 Majelis dengan keberadaan hakim agung non *ad hoc*)<sup>146</sup> sehingga dengan besarnya jumlah perkara kasasi tersebut membuat perkara sulit untuk diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Apalagi hakim agung non *ad hoc* tidak hanya bertugas mengadili perkara PHI.

<sup>143</sup> Jumlah putusan PHI di tingkat pertama adalah 1.312 perkara. Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2009, hal. 38-39.

<sup>144</sup> Undang-Undang tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, UU No. 2 Tahun 2004, pasal 115

<sup>145</sup> Wawancara dengan Surya Tjandra Direktur Eksekutif Trade Union Right Center (TURC) 10 Agustus 2009.

<sup>146</sup> Dalam setiap perkara Sengketa Hubungan Industrial setiap Majelis terdiri dari 1 hakim *ad hoc* dari perwakilan serikat buruh, 1 hakim *ad hoc* dari perwakilan pengusaha, dan 1 Hakim Agung.

Dilihat dari susunan majelisnya yang dua dari tiga hakim perkara ini merupakan hakim *ad hoc* yang merupakan usulan dari masing-masing pihak (buruh dan pengusaha), Tim Peneliti menilai akan sangat sulit bagi MA menjalankan fungsi sebagai pengadilan kasasi, atau pengadilan yang berfungsi untuk menjaga kesatuan hukum dan mengembangkan hukum. Oleh karena penunjukan hakim *ad hoc* tersebut tidak dilakukan semata berdasarkan keahlian hukum yang dimilikinya namun lebih pada perwakilan dari masing-masing pihak yang bersengketa. Susunan majelis seperti ini dinilai lebih mendekati konsep Arbitrase dibanding pengadilan kasasi.<sup>147</sup>

Mengingat permasalahan-permasalahan di atas maka sebaiknya untuk perkara sengketa Hubungan Industrial ini perlu dikaji ulang apakah jenis perkara ini memerlukan upaya hukum Kasasi, atau cukup final ditingkat Banding saja. Hal ini tentunya membutuhkan perubahan susunan Pengadilan Hubungan Industrial atau perubahan UU No. 2 Tahun 2004. Pengadilan ditingkat Kasasi yang ada saat ini dapat “diturunkan” setingkat Pengadilan Tinggi tanpa harus ada upaya hukum Kasasi. Dengan “diturunkannya” tingkatan pengadilan ini maka selain dapat mengurangi arus perkara yang masuk ke MA sekitar 6-8 % perkara setiap tahunnya juga dapat mempercepat waktu penyelesaian sengketa.

## **2.5. Perkara Kasasi Pidana Tertentu**

### **a. Larangan Kasasi atas Putusan Bebas**

Pasal 67 dan 244 KUHAP secara tegas telah menyatakan bahwa putusan yang bersifat pembebasan tidak dapat diajukan upaya hukum banding maupun kasasi. Akan tetapi dalam prakteknya aturan ini tidak sepenuhnya ditaati oleh MA dengan berdasarkan pada Yurisprudensi Tetap MA. Pada prinsipnya, Yurisprudensi tersebut mengatur bahwa yang tidak dapat dikasasi adalah “bebas murni” sedangkan untuk putusan yang bersifat “bebas tidak murni” tetap dapat dimintakan kasasi.

Yang menjadi permasalahan dalam praktek penentuan apakah suatu putusan yang bersifat membebaskan tersebut merupakan putusan “pembebasan murni atau tidak murni” hanya dapat diketahui ketika putusan tersebut diajukan kasasi ke MA. Akibatnya praktis pembatasan kasasi yang diatur dalam Pasal 67 dan 244 tidak efektif. Padahal jumlah permohonan kasasi atas putusan bebas khususnya putusan bebas di tingkat Pengadilan Negeri jumlahnya cukup signifikan setiap tahunnya.

---

<sup>147</sup> Berbeda dengan Arbitrase pada umumnya, dalam pengadilan ini para pihak tidak memilih hakim *ad hoc* pada setiap kasus namun mengusulkan calon hakim *ad hoc* yang akan menangani semua perkara.

Dari data tersebut terlihat bahwa salah satu faktor yang menyebabkan besarnya jumlah perkara pidana yang masuk ke MA adalah “terobosan” hukum yang dilakukan oleh MA itu sendiri dalam Yurisprudensinya. Namun yurisprudensi ini tentunya tidak dapat ditinggalkan begitu saja, mengingat disinyalir memang cukup banyak juga putusan bebas yang diputus oleh Pengadilan

**Tabel 12**  
**Permohonan Kasasi atas Putusan Bebas**

Tahun	Jumlah Perkara	Sampel Putusan	Kasasi atas Putusan Bebas
2006	3000	555	97
2007	3494	406	90
2008	4530	417	129

Negeri masih mengandung kesalahan, baik di sengaja maupun tidak.<sup>148</sup>

Karena itu seharusnya ketentuan dalam KUHAP yang menyatakan bahwa putusan yang bersifat membebaskan tidak dapat diajukan upaya hukum banding maupun kasasi diubah menjadi putusan yang bersifat membebaskan dimungkinkan untuk diajukan banding, namun putusan yang bersifat pembebasan di tingkat banding tidak dapat diajukan Kasasi.

#### **b. Putusan yang Hanya Berupa Hukuman Denda**

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengurangi arus perkara yaitu dengan membatasi permohonan kasasi atas putusan pidana yang hanya dijatuhkan dengan pidana denda, dengan pengecualian permohonan tetap dapat diterima jika yang mengajukan permohonan adalah pihak Jaksa Penuntut Umum. Pengecualian ini dimaksudkan untuk menghindari potensi ‘main mata’ antara Terdakwa dengan Majelis Hakim yang menangani perkara tersebut. Pembatasan serupa sebenarnya telah di atur dalam KUHAP namun hanya untuk perkara-perkara yang diperiksa dengan Acara Pemeriksaan Cepat. Dengan demikian maka usulan ini pada prinsipnya hanyalah perluasan dari apa yang telah diatur dalam KUHAP itu sendiri.

Di sadari bahwa saat ini masih sangat jarang hakim hanya menjatuhkan pidana denda. Hal ini sebenarnya sangat terkait dengan jumlah denda yang diatur khususnya dalam KUHP yang sudah tidak sesuai lagi dengan nilai rupiah yang saat ini berlaku. Untuk itu maka keberhasilan

<sup>148</sup> Lihat juga M Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan, (2001), hal, 55.

rekomendasi ini untuk dapat mengurangi arus perkara pidana yang masuk ke MA sangat terkait dengan rekomendasi dalam bagian 3.6.

## **2.6. Kasasi dan PK Putusan Praperadilan**

Pasal 45A UU No. 5 tahun 2004 telah secara eksplisit mengatur bahwa salah satu jenis perkara yang tidak dapat diajukan kasasi adalah putusan Praperadilan. Beberapa tahun setelah UU tersebut diterbitkan memang masih ditemui beberapa permohonan kasasi atas jenis perkara ini. Memang umumnya permohonan kasasi tersebut oleh MA dinyatakan ditolak oleh MA (*niet onvankelijk*) namun, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, masih ada putusan-putusan MA yang mengabulkan kasasi atas perkara ini.

Selain itu, mengingat dari ketentuan pasal 45A tersebut tidak terdapat kejelasan apakah pembatasan tersebut termasuk juga untuk permohonan PK, saat ini para pihak yang tidak puas dengan putusan praperadilan baik tingkat pertama atau banding menggunakan upaya hukum luar biasa ini pula sebagai untuk menguji putusan tersebut. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, sebagian putusan MA menganggap putusan praperadilan dapat diajukan PK dan sebagian lainnya menganggap sebaliknya.

Karena itu perlu dibuat aturan yang mempertegas bahwa baik permohonan kasasi dan PK atas putusan praperadilan tidak diperbolehkan untuk memberikan kepastian hukum.

## **2.7. Peninjauan Kembali (PK) dengan Alasan Kekhilafan yang Nyata atau Kekeliruan Hakim**

Perkara Peninjauan Kembali (PK) merupakan salah satu jenis perkara yang menyumbang cukup besar jumlah perkara yang masuk setiap tahunnya ke MA, yakni sekitar 11% - 15% dari total perkara yang masuk. Dari jumlah tersebut jenis perkara yang 'menyumbang' cukup besar permohonan PK ini adalah perkara Perdata, yaitu sekitar 50%-55% dari total permohonan PK yang masuk (lihat Tabel 13), sementara di urutan kedua yaitu perkara yang termasuk dalam klasifikasi Tata Usaha Negara. Tingginya jumlah perkara PK TUN tidak terlepas dari ketentuan dalam UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak mengatur bahwa terhadap putusan Pengadilan Pajak (pengadilan tingkat pertama) hanya dapat diajukan PK.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Undang-Undang tentang Pengadilan Pajak, UU No. 14 Tahun 2002, Pasal 77 ayat 3

Dari penelitian yang Tim Peneliti lakukan atas fenomena tingginya permohonan PK ini ditemukan fakta bahwa lebih dari 90% permohonan PK merupakan PK atas putusan Kasasi (lihat tabel 160. Temuan ini seakan mengkonfirmasi pandangan umum yang kini berkembang bahwa PK kini

**Tabel 13**  
**Jumlah Permohonan PK Tahun 2006-2009**

Tahun	Jumlah	PK	%PK
2006	7989	908	11,37%
2007	9579	1447	15,11%
2008	11338	1634	14,41%
2009	12540	1953	15,57%

**Tabel 14**  
**Komposisi Permohonan PK Tahun 2006-2009**

Tahun/ Jenis		2006	2007	2008	2009
<b>Jumlah Keseluruhan PK</b>		<b>908</b>	<b>1447</b>	<b>1634</b>	<b>1953</b>
<b>Pidana</b>	<b>Jumlah</b>	140	213	224	296
	<b>%</b>	15,42%	14,72%	13,71%	15,16%
<b>Perdata</b>	<b>Jumlah</b>	455	781	940	953
	<b>%</b>	50,11%	53,97%	57,53%	48,80%
<b>Pdt. Agama</b>	<b>Jumlah</b>	35	79	80	88
	<b>%</b>	3,85%	5,46%	4,90%	4,51%
<b>TUN</b>	<b>Jumlah</b>	265	369	387	607
	<b>%</b>	29,19%	25,50%	23,68%	31,08%
<b>Pid. Mil</b>	<b>Jumlah</b>	13	5	3	9
	<b>%</b>	1,43%	0,35%	0,18%	0,46%

tidak lagi menjadi sebuah upaya hukum luar biasa melainkan telah menjadi peradilan tingkat keempat.

Sebagaimana dijelaskan, PK untuk perkara Perdata, Perdata Agama dan Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan dalam hal:<sup>150</sup>

**Tabel 15**  
**Perbandingan Jumlah Perkara PK terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding dengan PT terhadap Putusan Kasasi (2004-2008)**

Tahun	Jumlah Total Perkara PK yang Dikaji	PK atas Kasasi	
		Jml	%
2004	57	52	91.23%
2005	66	55	83.33%
2006	100	95	95.00%
2007	167	150	89.82%
2008	83	77	92.77%
<b>Total</b>			<b>90.43%</b>

- a. putusan didasarkan pada kebohongan/tipu muslihat yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. ditemukan bukti yang menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak ditemukan;
- c. dikabulkan hal yang tidak dituntut atau lebih yang dituntut;
- d. ada tuntutan belum diputus tanpa pertimbangan;
- e. adanya putusan yang bertentangan terhadap pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya;
- f. terdapat kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata dalam putusan.

Sementara khusus untuk perkara pidana dan pidana militer alasan-alasan PK diatur dalam yaitu:<sup>151</sup>

<sup>150</sup> Pasal 67 UU No. 14 tahun 1985, Pasal 132 UU No. 5 tahun 1986, Pasal 24 UU No. 48 tahun 2009 (kekuasaan Kehakiman).

<sup>151</sup> Pasal 263 ayat 2 KUHAP dan Pasal 248 ayat 2 UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer

- a. ada keadaan baru yang jika sudah diketahui sebelumnya putusan akan berbeda (menguntungkan terpidana)
- b. hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti bertentangan satu dengan yang lain.
- c. terdapat kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.
- d. dalam putusan perbuatan yang didakwakan dinyatakan terbukti namun tidak diikuti oleh pemidanaan.

Dari sampel yang Tim Peneliti lakukan atas 473 putusan PK dalam perkara Perdata antara tahun 2004 s/d 2007<sup>152</sup> ditemukan fakta bahwa mayoritas PK (sekitar 74 %) diajukan dengan menggunakan alasan Kekhilafan Hakim atau Kekeliruan yang Nyata (lihat Tabel 16)

Dimungkinkannya PK dengan alasan kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata –apalagi

**Tabel 16**  
**Alasan PK atas Putusan Kasasi Perdata (2004-2008)**

Tahun	Jumlah Sampel PK atas Kasasi		Alasan PK atas Putusan Kasasi					
			Novum		Kekhilafan Hakim		Lain-lain	
	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
<b>2004</b>	52	91,23%	15	26,32%	35	61,40%	7	12,28%
<b>2005</b>	55	83,33%	9	13,64%	50	75,76%	7	10,61%
<b>2006</b>	95	95,00%	12	12,00%	84	84,00%	4	4,00%
<b>2007</b>	150	89,82%	28	16,77%	116	69,46%	23	13,77%
<b>2008</b>	77	92,77%	8	9,64%	65	78,31%	10	12,05%
<b>Total</b>				15.67 %		<b>73.79%</b>		10.54%

kekhilafan/kekeliruan hakim agung- sangat problematik dan menimbulkan berbagai ekses negatif. Dalam konteks pengabulan PK atas putusan kasasi dengan alasan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, yang jelas bertentangan secara diametral dengan tujuan pengadilan kasasi.

<sup>152</sup> Putusan yang dikaji adalah putusan-putusan Peninjauan Kembali yang tersedia di situs resmi Mahkamah Agung <http://putusan.mahkamahagung.go.id/>

Apalagi dengan kondisi dimana tidak sedikit penafsiran hakim agung yang satu dengan yang lain atas suatu masalah hukum berbeda. Sangat janggal untuk diterima jika putusan sebuah majelis hakim agung dibatalkan oleh majelis hakim agung lain hanya karena perbedaan cara pandang antar majelis hakim agung tersebut, kecuali jika ada bukti baru, dan sebagainya.

PK dengan alasan di atas untuk putusan pengadilan tingkat pertama dan banding seharusnya tidak dimungkinkan karena para pihak telah memiliki hak untuk banding atau kasasi dalam hal putusan sebelumnya memiliki kekeliruan atau diambil karena kehilafan hakim.

Karena itu sudah seharusnya alasan pengajuan PK bahwa ada Kekhilafan Hakim atau Kekeliruan yang Nyata dalam putusan harus dihapuskan. Memang ada kalanya dalam putusan kasasi ada kesalahan-kesalahan teknis, misalnya kesalahan pengetikan nama para pihak, luar obyek sengketa atau majelis hakim 'lupa' menuliskan pemidanaan yang seharusnya dijatuhkan kepada terpidana yang terbukti bersalah. Hal-hal tersebut dapat mengakibatkan putusan sulit/tidak dapat dieksekusi. Dalam hal demikian, seyogyanya perkara cukup dikembalikan ke majelis yang awalnya memutus perkara tersebut sehingga koreksi dapat mereka lakukan.

## **2.8 Pengecualian: Diskresi MA untuk Memproses Perkara-perkara yang Secara Prosedur Tidak Dapat Diajukan Kasasi atau PK**

Sebagaimana dijelaskan, penelitian ini berpandangan bahwa model yang paling tepat diterapkan di Indonesia adalah kombinasi antara pembatasan melalui model prosedural dan diskresional. Karenanya, meski UU perlu mengatur jenis-jenis perkara yang tidak dapat diajukan kasasi melalui metode prosedural sebagaimana diusulkan dalam butir 2.2-2.7 dalam bab ini, MA tetap perlu diberikan diskresi untuk memutus perkara-perkara yang tidak dapat diajukan kasasi atau PK tersebut-jika dimohonkan ke MA- dalam hal perkara-perkara tersebut:

- berhubungan erat dengan isu hak asasi yang dijamin dalam konstitusi,
- berhubungan erat dengan konflik antara hukum adat atau nilai keagamaan dengan hukum nasional; dan
- memiliki nilai penting untuk menjaga kesatuan dan perkembangan hukum.

Unk itu perlu dibentuk tim khusus di MA yang tugasnya hanyalah untuk melakukan proses seleksi perkara yang secara prosedur tidak dapat diajukan dikasasi atau PK sebagaimana tertuang dalam usulan penelitian ini. Perkara yang "lolos seleksi" disresional tim ini akan diserahkan kepada tim lain yang fungsinya memeriksa dan memutus substansi perkara seperti yang berjalan saat ini.

Untuk memastikan tim seleksi dapat bekerja efektif, proses seleksi untuk setiap permohonan kasasi atau PK dapat dilakukan oleh satu atau dua hakim agung. Jika ada perbedaan diantara kedua hakim agung tersebut, baru ditambah satu orang hakim agung lain.

### **3. Perubahan Lain Yang Perlu Dilakukan**

Untuk mencapai tujuan dari pembatasan perkara sebagaimana dijelaskan di atas -yakni mendorong peradilan cepat dan murah, peradilan yang efisien, penguatan fungsi MA mendorong kesatuan dan perkembangan hukum, dst- serta meminimalisir dampak negatif yang mungkin muncul dari pembatasan perkara ada berbagai aspek pembaruan lain yang perlu secara bersamaan dilakukan.

#### **3.1. Penguatan Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding.**

Penguatan pengadilan tingkat pertama dan banding dapat dilakukan dengan menjalankan secara sungguh-sungguh berbagai rekomendasi yang telah disusun dalam Cetak Biru Pembaruan MA dan Kertas-Kertas Kerja Pembaruan Manajemen SDM dan Pendidikan dan Pelatihan Hakim serta Anggaran Pengadilan.<sup>153</sup> Selain itu, karena pembatasan perkara kasasi membutuhkan pengadilan tingkat banding yang kuat dan terpercaya, perlu dilakukan penguatan dan restrukturisasi pengadilan tingkat banding, antara lain dengan membuat sistem region dimana tidak setiap provinsi harus ada pengadilan tingkat banding. Cukup dibentuk beberapa pengadilan tingkat banding saja sehingga lebih mudah untuk memastikan konsistensi putusan dan mendapatkan hakim tinggi yang benar-benar berkualitas. Selain itu tentunya proses seleksi terhadap hakim tinggi perlu diperketat.

#### **3.2. Mengefektifkan Pengawasan terhadap Advokat dan Jaksa**

Advokat atau jaksa penuntut umum yang sering mengajukan kasasi atau PK yang jelas-jelas tidak memiliki dasar yang kuat perlu di-*black list* oleh MA (hal mana hanya dapat dilakukan dengan pengaturan khusus dalam UU). Atau setidaknya-tidaknya dilaporkan ke organisasi advokat dan Kejaksaan Agung untuk dilakukan pendisiplinan terhadap mereka. Jika keberadaan bantuan hukum cuma-cuma sudah berjalan efektif; maka perlu diatur pula bahwa pengajuan kasasi dan PK wajib menggunakan advokat.

---

<sup>153</sup> Paket cetak biru n kertas kerja yang kita buat.

### 3.3. Penerapan Sistem Kamar di MA

Penerapan sistem kamar diharapkan dapat mendorong terwujudnya konsistensi putusan yang merupakan fungsi utama MA sebagai penjaga kesatuan hukum dan memastikan putusan yang lebih berkualitas.<sup>154</sup> Yang dimaksud dengan Sistem Kamar disini yaitu membagi para Hakim Agung ke dalam kamar-kamar bidang perkara tertentu sesuai keahlian/bidangnya sehingga dimana suatu perkara hanya dapat diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Agung yang ada dalam kamar yang sesuai dengan keahlian/bidangnya tersebut.

Dalam usulan ini Kamar Bidang Perkara dibagi menjadi 5 kamar<sup>155</sup>, yaitu:

- Kamar Pidana
- Kamar Perdata
- Kamar Agama
- Kamar Tata Usaha Negara
- Kamar Pidana Militer

Masing-masing Kamar dipimpin oleh seorang Ketua Muda<sup>156</sup> dan beranggotakan beberapa orang Hakim Agung yang jumlahnya disesuaikan dengan komposisi perkara yang masuk ke MA. Dan masing-masing Hakim Agung harus masuk ke dalam salah satu Kamar termasuk Ketua, para Wakil Ketua Mahkamah Agung, dan Ketua Muda bidang Pengawasan dan Ketua Muda Bidang Pembinaan.

Dalam masing-masing kamar apabila dibutuhkan dapat diadakan sub-sub kamar, terutama pada perkara-perkara yang mensyaratkan adanya hakim *ad hoc* dan memiliki hukum acara yang berbeda, seperti Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Hak Asasi Manusia dan seterusnya. Namun kebutuhan sub kamar ini dapat berkembang sesuai dengan konteks kebutuhan dan anatomi perkara pada suatu waktu tertentu.

Dengan pemberlakuan sistem kamar maka setiap Kamar hanya akan menangani perkara Kasasi dan Peninjauan Kembali yang memang berhubungan dengan bidang kamarnya masing-masing.

---

<sup>154</sup> Saat ini tidak jarang hakim agung yang tidak memiliki keahlian hukum tertentu, misalnya hukum bisni, tetap memeriksa perkara bisni, karena ketiadaan sistem kamar. Prinsipnya saat ini setiap hakim agung dapat memeriksa perkara perdata maupun pidana, terlepas apakah hakim agung tersebut memiliki keahlian atau tidak.

<sup>155</sup> Jumlah Kamar dapat diperluas menjadi 7 buah kamar jika dipandang dibutuhkan Kamar Pidana Khusus dan Perdata Khusus.

<sup>156</sup> Munculnya jabatan Ketua Muda muncul dalam Undang-undang Mahkamah Agung No. 13 tahun 1965. Ketentuan ini muncul dengan didasari keinginan untuk kembali pada sistem kamar. Seiring dengan perubahan Undang-undang MA pada tahun 1985 penerapan sistem kamar tidak dilakukan namun jabatan Ketua Muda yang tadinya diharapkan merupakan pimpinan Kamar Perkara tetap ada. Kini makna dari jabatan Ketua Muda menjadi berubah, apalagi dengan adanya jabatan Ketua Muda Pembinaan dan Ketua Muda Pengawasan.

Misalnya Kamar Perdata hanya akan menangani perkara perdata, Kamar Agama hanya akan menangani perkara Perdata Agama dan seterusnya.

Selain itu agar Sistem Kamar ini dapat benar-benar berfungsi menjamin adanya kesatuan hukum maka perlu diadakan rapat pleno kamar, misalnya satu minggu sekali yang fungsinya untuk mendengarkan ringkasan pertimbangan hukum dan putusan dari masing-masing majelis yang menangani perkara. Dengan demikian maka setiap hakim agung dalam setiap kamar dapat mengetahui bagaimana pertimbangan hukum dan putusan yang akan atas diberikan oleh koleganya di setiap perkara, yang secara perlahan diharapkan dapat mengurangi potensi inkonsistensi putusan antara Majelis Hakim Agung. Selain itu, penerapan Sistem Kamar yaitu dapat merampingkan alur perkara sehingga dapat membuah proses administrasi pra dan paska putusan menjadi lebih cepat.<sup>157</sup>

### **3.4. Peningkatan Kinerja Hakim Agung**

Sejauh mungkin dan secara bertahap hakim agung tidak perlu lagi diminta mengurus hal-hal selain memeriksa dan memutus perkara. Dalam masa transisi dimana keberadaan Pimpinan MA dan hakim agung untuk membantu proses pembaruan, hal tersebut dapat dimaklumi selama dilakukan secara sangat selektif. Harus dihentikan budaya pelibatan sebagian besar pimpinan MA dan terutama hakim agung untuk terlibat dalam kegiatan seremonial atau kegiatan lain yang dapat diserahkan kepada pihak lain. Selain itu, evaluasi kinerja individual hakim agung harus terus dilakukan dan terbuka bagi publik sehingga ada akuntabilitas atas kinerja mereka.

### **3.5. Perbaikan Lain Sehubungan dengan Manajemen Perkara**

Perlu dilakukan perbaikan menyeluruh terhadap pola manajemen perkara berdasarkan rekomendasi Cetak Biru Pembaruan MA dan studi-studi terdahulu, antara lain: dengan mengefektifkan peran asisten hakim agung, perbaikan format putusan MA (agar lebih sederhana), perubahan sistem distribusi perkara, dst.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Hal ini dikarenakan dengan Sistem Kamar fungsi pembagian perkara tidak lagi harus dilakukan oleh Ketua dan Wakil Ketua MA namun dapat langsung dilakukan oleh Ketua Muda, mengingat setiap perkara yang masuk ke Mahkamah Agung sudah dapat dibagi langsung oleh Panitera ke masing-masing Kamar sesuai dengan jenis perkaranya. Dan hal ini juga akan berimplikasi pada perampingan struktur kepaniteraan di Mahkamah Agung dimana tidak diperlukannya lagi dua jenis Panitera Muda yang ada saat ini, yaitu Panitera Muda bidang perkara dan Panitera Muda Tim.

<sup>158</sup> Lihat Cetak Biru MA Tahun 2003 Bab. VIII.

### 3.6. Pengefektifan Pidana Denda

Mengingat salah satu jenis perkara terbanyak yang masuk ke Mahkamah Agung merupakan perkara Pidana maka untuk dapat mengurangi arus perkara pidana salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan kembali mengefektifkan pidana denda sebagai alternatif sanksi dibandingkan dengan penjatuan pidana penjara. Dengan dijatuhkannya pidana denda maka hal ini dapat mengurangi motivasi khususnya terdakwa untuk mengajukan upaya hukum.

Pidana denda untuk banyak jenis tindak pidana sebenarnya sudah diatur dalam KUHP. Akan tetapi yang menjadi permasalahan nilai rupiah denda yang diatur dalam KUHP sudah tidak sesuai lagi dengan nilai rupiah yang berlaku saat ini, mengingat nilai rupiah denda tersebut terakhir kali disesuaikan pada tahun 1960 melalui Perpu No. 18 Tahun 1960 tentang Perubahan Jumlah Hukuman Denda dalam KUHP dan dalam Ketentuan-Ketentuan Pidana Lainnya yang Dikeluarkan Sebelum Tanggal 17 Agustus 1945.<sup>159</sup>

Penjatuan pidana denda tentunya harus tetap melihat tingkat kesalahan terdakwa serta dengan tetap berpegangan pada tujuan pemidanaan. Namun dalam beberapa jenis perkara misalnya perkara-perkara penghinaan, pencurian-pencurian yang ringan yang dilakukan terdakwa lebih karena kebutuhan, dst, tentunya pidana denda dapat lebih efektif dibanding pidana penjara. Di sisi lain dapat mengurangi motivasi terdakwa untuk mengajukan upaya hukum dan tentunya dapat mengurangi beban Lembaga Pemasyarakatan itu sendiri.

#### F. Rekomendasi: Langkah-Langkah Menuju Pembatasan Perkara

Untuk dapat mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi yang terdapat dalam kajian ini maka dibutuhkan langkah-langkah yang perlu dilakukan. Langkah-langkah tersebut yaitu berupa perubahan-perubahan beberapa peraturan perundang-undangan.

##### **Ad. 1. Point-point utama perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung**

- a. Pengaturan mengenai diberlakukannya Sistem Kamar di Mahkamah Agung;
- b. Penambahan perkara Perceraian sebagai salah satu jenis perkara yang dikecualikan untuk dapat diajukan Kasasi serta perkara perdata yang diperiksa

---

<sup>159</sup> Perpu No. 18 Tahun 1960 ini telah disahkan menjadi undang-undang melalui UU No. 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang. (LN No. 3 Tahun 1961)

dengan menggunakan Acara Cepat sebagaimana yang saat ini diatur dalam Pasal 45A;

- c. Penghapusan alasan Kekhilafan Hakim dan Kekeliruan yang nyata sebagai salah satu alasan Peninjauan Kembali sebagaimana yang saat ini diatur dalam Pasal 67 huruf f;

**Ad.2. Point-point utama perubahan Kitab Hukum Acara Pidana yaitu:**

- a. Mengubah ketentuan yang diatur dalam Pasal 67 menyatakan bahwa atas putusan yang bersifat membebaskan Terdakwa dan Jaksa Penuntut Umum tidak berhak mengajukan upaya hukum banding.
- b. Menghapuskan alasan Kekhilafan Hakim dan Kekeliruan yang nyata sebagai salah satu alasan Peninjauan Kembali sebagaimana yang saat ini diatur dalam Pasal 263 ayat (2) huruf c.

**Ad.3. Point-point utama perubahan Hukum Acara Perdata**

Dalam Hukum Acara Perdata perlu diatur adanya Acara Cepat khusus untuk perkara sebagai berikut:

- a. Perkara wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum yang tuntutan ganti kerugiannya tidak melebihi Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah);
- b. Perkara sengketa hak milik yang obyek gugatannya berupa benda bergerak yang nilainya tak lebih dari Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- c. Sengketa sewa-menyewa yang nilai sewanya tak lebih dari 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) per tahun;

Dalam Acara Cepat tersebut perlu diatur bahwa perkara yang diperiksa dengan menggunakan Acara Cepat tidak bisa diajukan kasasi.

**Ad.4. Point-point utama perubahan Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial**

Dalam UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial susunan pengadilannya perlu diubah, dimana yang saat ini perkara PHI terdiri dari Tingkat Pertama dan Kasasi menjadi Tingkat Pertama dan Tinggi.

#### **Ad. 5. Point-point utama perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**

Untuk dapat mengefektifkan pidana denda maka jumlah denda yang diatur dalam KUHP saat ini perlu disesuaikan dengan kondisi saat ini. Perubahan tersebut dapat mengikuti format sebagaimana Perpu No. 18 Tahun 1960 yaitu dengan melipatgandakan jumlah denda yang ada saat ini, misalnya sebanyak 10.000 kali.<sup>160</sup>

Perubahan jumlah denda ini perlu juga diikuti dengan perubahan batasan nilai rupiah dalam beberapa jenis tindak pidana khususnya dalam pasal 364, 373, 379, 384, dan 407 KUHP. Dengan disesuaikannya batasan nilai rupiah dalam pasal-pasal tersebut maka secara otomatis perkara-perkara tersebut tidak dapat diajukan kasasi sesuai dengan pasal 45A UU MA.

---

<sup>160</sup> Dalam Perpu No. 18 Tahun 1960 jumlah denda dalam KUHP yang sebelumnya menggunakan mata uang Belanda, mata uang tersebut diubah menjadi rupiah, sementara jumlahnya dikalikan lima belas kali lipat.

**LAMPIRAN****Pengaturan tentang Pembatasan Perkara di Beberapa Negara**

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
<b>Negara dengan sistem hukum Common Law</b>				
1.	Amerika Serikat (United States Supreme Court)			
	Peradilan Negara Bagian			
	State Inferior Courts	Perkara tertentu yang tergolong pidana ringan, pencurian, pelanggaran lalu lintas, pelanggaran terhadap peraturan daerah, dan pidana yang dilakukan oleh anak.	Perkara warisan keluarga dan perkara perdata dengan nominal yang kecil, jumlah ini berbeda pada setiap negara bagian	Putusan dari State Inferior Courts ini tidak dapat dimohonkan banding, namun dapat dimohonkan kepada State Courts of General Jurisdiction untuk memeriksa kembali perkara yang memiliki permasalahan hukum yang tidak umum
	State Courts of General Jurisdiction	Perkara pidana yang diluar kewenangan State Inferior Courts	Pembatasan perkara dilakukan dengan nominal tuntutan. Setiap negara bagian memiliki pengaturan yang berbeda mengenai jumlah minimal kerugian perdata yang bisa diadili dalam State Courts of General Jurisdiction. Alaska mensyaratkan minimal \$ 250, Hawaii mensyaratkan \$ 100, sedangkan Oregon dan West Virginia mensyaratkan \$ 20, dsb.	

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
	State Appellate Court	Perkara pidana yang menjadi kewenangan State Courts of General Jurisdiction	Perkara perdata yang menjadi kewenangan State Courts of General Jurisdiction	Merupakan tahapan akhir bagi semua perkara kecuali permohonan kasasi ke State Supreme Court diterima. Pemeriksaan dilakukan secara judex juris
	State Supreme Court	Hanya perkara yang diterima State Supreme Court dengan menggunakan mekanisme <i>certiorari</i> .	Hanya perkara yang diterima oleh State Supreme Court dengan menggunakan mekanisme <i>certiorari</i> .	putusan State Supreme Court adalah putusan akhir yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yang tidak dapat diajukan pemeriksaan ulang ke Peradilan Federal.
Peradilan Federal				
	Federal District Court	Perkara pidana yang terjadi lintas negara bagian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkara dengan jumlah yang disengketakan atau tuntutan minimal US. 10.000</li> <li>2. Sengketa perdata baik perorangan maupun badan hukum lintas negara bagian</li> </ol>	Kewenangan peradilan federal, yang lain berdasarkan pasal III bagian ke-2 Konstitusi Amerika Serikat : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sengketa yang menyangkut peraturan-peraturan yang diundangkan/ dikeluarkan oleh Kongres Amerika Serikat, dan peraturan-peraturan lain dari pemerintah pusat</li> <li>2. Sengketa yang terkait pelanggaran hak yang dijamin konstitusi</li> </ol>
	US Court of Appeals	Perkara pidana yang menjadi kewenangan State Federal District Court	Perkara perdata yang menjadi kewenangan Federal District Court	Merupakan tahapan akhir bagi semua perkara di lingkungan peradilan federal kecuali permohonan kasasi ke United State Supreme Court diterima

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
	US Supreme Court	Hanya perkara yang diterima State Supreme Court dengan menggunakan mekanisme <i>certiorari</i> .	Hanya perkara yang diterima State Supreme Court dengan menggunakan mekanisme <i>certiorari</i> .	US Supreme Court memiliki diskresi yang sangat luas untuk memilih perkara mana saja yang hendak merekapersidangkan. Dalam sistem ini, sangat ditekankan fungsi lawmaking lembaga peradilan tertinggi, dan hanya ada secelah ruang yang sangat kecil untuk perlindungan hukum dalam perkara individu.
2. Australia (High Court of Australia)				
	Inferior Court	Perkara pidana ringan	Mempunyai yurisdiksi mengadili gugatan perdata/ganti rugi tidak melebihi \$5000	Merupakan peradilan sederhana dengan kewenangan terbatas
	Magistrate Court	Tidak berwenang menangani perkara pidana	Perkara yang berkaitan dengan keluarga, perceraian, warisan dsb.	Pengadilan ini diusulkan untuk dihapuskan pada tahun 2009
	District Court	Perkara pidana yang ancaman pidananya tidak lebih dari 14 tahun.	gugatan ganti rugi tidak melebihi \$200,000; Apabila para pihak setuju, District Court dapat mengadili gugatan yang melebihi jumlah tersebut.	Sebagai pengadilan banding atas putusan Magistrate Court dimana nilai gugatan melebihi \$2,400 atau dalam hal permintaan banding disetujui District Court.

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
	Court of Appeal	pemeriksaan banding atas putusan District Court	pemeriksaan banding atas putusan District Court	
	State Supreme Court	Perkara pidana yang ancaman hukumannya melebihi 14 tahun.	gugatan ganti rugi yang melebihi AU\$200,000 atau bisa juga kurang dari jumlah tersebut jika ada hubungan dengan kewenangan State Supreme Court. Beberapa negara bagian memiliki pengaturan yang berbeda mengenai nominal minimal. Sebagai contoh, Supreme Court of Western Australia mensyaratkan minimal gugatan AU\$750,000, namun Supreme Court of Queensland hanya mensyaratkan minimal gugatan sebesar AU\$200,000	Memiliki fungsi utama untuk menjaga penerapan hukum di negara bagian masing-masing
	High Court of Australia	Terbatas menangani perkara pidana yang diterima dan dianggap menjadi kewenangan High Court	Terbatas menangani perkara perdata yang diterima dan dianggap menjadi kewenangan High Court	Merupakan pengadilan tertinggi Federal. Menurut Section 35A Judiciary Act 1903, pemilihan kasus oleh High Court of Australia didasarkan pada kriteria: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkara tersebut memiliki permasalahan hukum yang harus dijawab</li> <li>2. Perkara tersebut menyangkut kepentingan publik yang luas</li> <li>3. Perkara tersebut diputus berbeda oleh dua pengadilan</li> </ol>

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
	Court of Appeal	pemeriksaan banding atas putusan District Court	pemeriksaan banding atas putusan District Court	
	State Supreme Court	Perkara pidana yang ancaman hukumannya melebihi 14 tahun.	gugatan ganti rugi yang melebihi AU\$200,000 atau bisa juga kurang dari jumlah tersebut jika ada hubungan dengan kewenangan State Supreme Court. Beberapa negara bagian memiliki pengaturan yang berbeda mengenai nominal minimal. Sebagai contoh, Supreme Court of Western Australia mensyaratkan minimal gugatan AU\$750,000, namun Supreme Court of Queensland hanya mensyaratkan minimal gugatan sebesar AU\$200,000	Memiliki fungsi utama untuk menjaga penerapan hukum di negara bagian masing-masing
	High Court of Australia	Terbatas menangani perkara pidana yang diterima dan dianggap menjadi kewenangan High Court	Terbatas menangani perkara perdata yang diterima dan dianggap menjadi kewenangan High Court	Merupakan pengadilan tertinggi Federal. Menurut Section 35A Judiciary Act 1903, pemilihan kasus oleh High Court of Australia didasarkan pada kriteria: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkara tersebut memiliki permasalahan hukum yang harus dijawab</li> <li>2. Perkara tersebut menyangkut kepentingan publik yang luas</li> <li>3. Perkara tersebut diputus berbeda oleh dua pengadilan</li> </ol>

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
3. Finlandia (Korkein Oikeus) <sup>161</sup>				
				<p>Secara umum, MA Finlandia menerima perkara dengan kriteria yang diatur dalam Bab 30 bagian 3.1 Hukum Acara, sbb:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkara yang perlu diputus untuk penerapan hukum dalam kasus-kasus yang serupa dan atau untuk konsistensi hukum kasus serupa</li> <li>2. Perkara yang terdapat kesalahan dalam prosedur hukum acara atau kesalahan lain yang terjadi yang bisa mengakibatkan putusan dalam perkara tersebut batal demi hukum</li> <li>3. Ada alasan yang berbobot agar perkara tersebut disidangkan oleh Mahkamah Agung</li> </ol>

<sup>161</sup> Secara umum, pemberlakuan sistem pembatasan perkara di Finlandia dimaksudkan untuk menciptakan preseden hukum, oleh sebab itu alasan pertama untuk menerima kasasi dianggap lebih penting dalam menerima perkara. Namun, untuk kepentingan konsistensi pula pada akhirnya Mahkamah Agung dapat menerima perkara serupa yang pernah diputus dimasa lampau dan memutus dengan pertimbangan terdahulu. Hal ini menjadi penting untuk memberikan arahan bagi pengadilan ditingkatan bawah untuk memutus. Alasan kedua dan ketiga untuk menerima perkara kasasi, sangat jarang dipakai Mahkamah Agung kecuali untuk perkara yang jelas tidak masuk akal dan tidak memiliki unsur keadilan. Mirip dengan mekanisme certiorari di US Supreme Court, setiap pemohon kasasi harus bisa membuktikan dalam permohonan kasasi mereka tentang salah satu atau ketiga alasan dalam mengajukan kasasi. Permohonan kasasi yang tidak disertai dengan memori kasasi seperti ini akan ditolak oleh Mahkamah Agung.

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
<b>Pembatasan Perkara di negara dengan sistem hukum Civil Law</b>				
1.	Belanda (Hoge Raad)	a. Perkara yang tidak memiliki memori kasasi secara tertulis (kecuali untuk perkara pajak) b. Perkara yang tidak diajukan oleh Advokat yang dapat beracara ditingkatkan kasasi c. Perkara lalu lintas, tindak pidana ringan, dan pidana dengan hukuman denda	a. Perkara yang tidak memiliki memori kasasi secara tertulis (kecuali untuk perkara pajak) b. Perkara yang tidak diajukan oleh Advokat yang dapat beracara ditingkatkan kasasi	Secara umum, Hoge Raad membatasi diri sesuai dengan Pasal 81 UU Kekuasaan Kehakiman, yakni hanya menerima perkara yang memiliki permasalahan hukum yang berdampak pada kepentingan penerapan kesatuan hukum atau perkembangan hukum.
2.	Jepang ( <i>Saikô-Saibansho</i> ) <sup>162</sup>			Setidaknya ada dua alasan utama sebuah perkara bisa diterima kasasi yakni (a) Putusan dari perkara

<sup>162</sup> Perkara yang ditangani Mahkamah Agung berasal dari, setidaknya, dua jalur, yakni upaya hukum jokoku dan upaya hukum kokoku. Yang termasuk dalam upaya hukum jokoku adalah sbb :

- Upaya hukum atas putusan tingkat pertama oleh Pengadilan Negeri atau Family Court, upaya hukum ini merupakan upaya hukum langsung/ direct appeal atau jumping appeal .
- Upaya hukum yang dilakukan atas putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat pertama atau sebagai pengadilan tingkat kedua.
- Upaya hukum banding yang diajukan kepada Pengadilan Tinggi kemudian Pengadilan Tinggi yang bersangkutan mengalihkan kewenangannya kepada Mahkamah Agung dengan alasan khusus.
- Upaya hukum terhadap putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi sebagai peradilan tingkat ke tiga yang dalam hal ini dikenal sebagai hukum khusus, untuk perkara yang ditangani Summary Court
- Upaya hukum luar biasa yang dilakukan oleh Penuntut Umum/Jaksa terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dibidang perkara pidana

Sedangkan yang termasuk dalam upaya hukum kokoku adalah sbb :

- Dalam perkara perdata dan tata usaha negara, upaya hukum kepada Mahkamah Agung hanya dimungkinkan atas dasar adanya pelanggaran terhadap ketentuan konsitusi atau melanggar hukum acara yang dilakukan oleh peradilan di bawah Mahkamah Agung. Namun demikian Mahkamah Agung dapat menerima perkara yang diajukan kepadanya bila dianggap pokok perkara tersebut menyangkut hal-hal penting yang berkaitan, dengan penafsiran terhadap suatu undang-undang berdasarkan adanya suatu permohonan. Upaya dalam perkara perdata bisa dilakukan dari pengadilan tingkat pertama (direct appeal) sepanjang diajukan atas kesepakatan kedua belah pihak dan memenuhi ketentuan diatas.
- Dalam perkara pidana, perkara bisa diterima kasasi jika dalam perkara tersebut terdapat suatu kesalahan dalam menafsirkan konsitusi, bertentangan dengan yurisprudensi Mahkamah Agung atau bertentangan dengan yurisprudensi Pengadilan Tinggi dalam hal tiadanya yurisprudensi Mahkamah Agung dalam suatu kasus tertentu. Pengajuan permohonan kasasi untuk perkara perdata maupun pidana memiliki aturan prosedural yang ketat, oleh karenanya cacat prosedural dalam pengajuan permohonan kasasi langsung ditolak oleh Mahkamah Agung.

No	Negara	Pidana	Perdata	Keterangan
<b>Pembatasan Perkara di negara dengan sistem hukum Civil Law</b>				
3.	Jerman (Federal Court of Justice)	Perkara yang terkait Penerapan hukum atas suatu perkara oleh pengadilan di bawahnya	1. Menyangkut penerapan hukum atau perkembangan hukum atau masalah yang fundamental. 2. Hingga 31 Desember 2011, maka perkara yang hendak dikasasi maka nilai obyeknya harus lebih dari • 20.0003. Putusan Pengadilan Keluarga yang dikeluarkan sebelum 1 Januari 2010 <sup>163</sup>	Federal Court of Justice hanya berwenang untuk memeriksa penerapan hukum, yang dilakukan oleh pengadilan di bawahnya atas sebuah perkara  Kewenangan ini tidak berlaku, dimana Federal Court of Justice juga harus memeriksa fakta - fakta yang ada untuk kasus yang terkait paten

<sup>163</sup> Section 26 no.9 EGZPO