

PEMBATASAN PERKARA KONTRA HAK UNTUK BANDING

Dimas Prasidi

Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP)

Email: dimas.prasidi@leip.or.id

Abstract

There is a conflict between legal certainty and the fulfillment of a right on the limitation of a case that can be appealed in the high court. In the discussion on limiting cases always appear criticisms and rejection. This paper seeks to answer the debate on limiting cases in terms of historical, grammatical and procedural. Followed by a discussion of solutions, both from the state and from community to push limits in order to achieve the function of the appeal court as the guardian of the legal entity.

Key words: *court, appeal, case restrictions*

Abstrak

Terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan pemenuhan hak dalam suatu pembatasan perkara yang dapat dimintakan banding. Dalam pembahasan mengenai pembatasan perkara selalu muncul kritikan-kritikan dan penolakan. Tulisan ini mencoba untuk mencari jawaban atas perdebatan mengenai pembatasan perkara dari segi historikal, gramatikal dan prosedural. Dilanjutkan dengan pembahasan mengenai upaya-upaya, baik dari negara maupun dari masyarakat untuk mendorong pembatasan perkara demi tercapainya fungsi kasasi sebagai penjaga kesatuan hukum.

Kata kunci : **pengadilan, banding, pembatasan perkara**

Latar Belakang

Pembatasan perkara adalah isu yang sensitif. Dalam diskursus pembatasan perkara, terjadi pertarungan antara kepastian hukum dan hak. Akibat posisinya yang sensitif ini, dalam pembahasan mengenai pembatasan perkara selalu muncul kritikan-kritikan dan penolakan. Pada tahun 1997, Mantan Hakim Agung, Z. Asikin Kusumah Atmadja menekankan bahwa pembatasan kasasi seperti itu tidak ada manfaatnya. Itu tidak saja bertentangan dengan jaminan perlindungan hukum sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945, tetapi juga tidak akan memecahkan permasalahan, khususnya dalam kaitan dengan terjadinya tunggakan perkara di MA yang terus meningkat. Hal senada diung-

kapkan mantan Jaksa Agung Muda, Suhadi-broto, yang mengingatkan bahwa cukup banyak keluhan yang dilontarkan para praktisi hukum, baik di dalam maupun di luar negeri. Keluhan itu antara lain menyatakan, di negara hukum ini justru orang sulit untuk memprediksi hasil akhir dari suatu perkara. Artinya, disini tidak ada kepastian dan kesatuan hukum.¹ Karena itu, solusi dari permasalahan penumpukan tunggakan perkara kasasi, bukan melakukan pembatasan perkara kasasi, tetapi membenahan sumber daya manusia dan mekanisme kerja badan peradilan.²

Sejak tahun 2004, usulan mengenai pembatasan perkara mulai mengemuka. Dorongan untuk melakukan pembatasan perkara semakin kencang dan berakhir pada pengaturan Pasal

1. Kompas Online, 29 Maret 1997, *Bukan Mustahil, MA Keluarkan Pembatasan Kasasi*.

2. *Ibid*.

45A ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang intinya menyatakan bahwa perkara-perkara pidana yang ancaman hukumnya dibawah 1 tahun, perkara-perkara pra peradilan dan perkara-perkara Tata Usaha Negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Perdebatan mengenai pembatasan perkara sudah dimulai sejak pemberlakuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Perlu diketahui, bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHAP)³, memuat aturan-aturan yang paling kentara mengenai pembatasan perkara. Dalam pengaturan mengenai upaya hukum, KUHAP menerapkan pembatasan upaya banding untuk perkara-perkara; 1) Putusan Bebas (*vrijspraak*) 2) Lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut kurang tepatnya penerapan hukum (*bedekt onslag van rechtvervolging*⁴) 3) Putusan pengadilan dalam acara cepat.⁵ KUHAP juga mengatur pembatasan upaya banding terhadap putusan praperadilan, yakni, pada prinsipnya pra peradilan tidak bisa banding kecuali untuk untuk putusan praperadilan yang menetapkan tidak sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan, dapat dimintakan putusan akhir ke pengadilan tinggi daerah hukum yang bersangkutan.⁶

Pengaturan seperti ini mendapatkan kritikan, Yahya Harahap berpendapat bahwa terlepas dari-pada buruk sangka, bahwa keputusan pembebasan dimotivasi oleh kecurangan atau penyalahgunaan wewenang, bisa saja putusan pembebasan ini diambil oleh majelis hakim disebabkan kesilafan, keteledoran, ataupun karena kesalahan dalam menilai pembuktian maupun dalam menafsirkan sesuatu ketentuan unsur tindak pidana. Akan tetapi oleh karena terhadap pembebasan tidak dapat dimintakan banding, dengan sendirinya kesilafan, keteledoran dan penilaian yang salah itu tidak dapat

dikoreksi. Akibatnya, ketertiban dan kepentingan masyarakat harus memikul suatu konsekuensi besar, yakni orang yang melakukan kejahatan yang telah mengganggu ketertiban masyarakat, tidak mendapatkan ganjaran hukuman. Kesalahan dan kejahatannya dilegalisasi oleh pasal 67 KUHAP. Kalau begitu, dengan tergerakannya hati dan kesadaran hukum dan keadilan masyarakat, dapat ditarik kesimpulan, penggarisan ketentuan pasal 67 KUHAP, dianggap kurang aspiratif dengan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat, yang menghendaki agar terhadap setiap keputusan peradilan tingkat pertama, tanpa kecuali, dapat diperiksa dalam peradilan banding dan kasasi.⁷

Andi Hamzah, mengemukakan bahwa kekecualian yang disebutkan dalam pasal 67 KUHAP tidak menimbulkan masalah karena menurut peraturan acara pidana sebelumnya pun (Undang-Undang Nomor 1 (drt) Tahun 1951) dan UUPKK perkara yang diputus bebas (*vrijspraak*) tidak boleh dibanding, begitu pula dengan putusan perkara rol.⁸

Pembahasan

a. Kebijakan Mahkamah Mengatasi Tumpukan Perkara

Tumpukan perkara merupakan masalah kronis di Mahkamah Agung, yang dalam literatur disebut dengan istilah latin *cautio judicatum solvi*. Salah satu faktor yang berperan besar dalam membuka arus perkara ke Mahkamah Agung adalah legislasi dan peraturan perundang-undangan yang isinya mengatur tentang penyelesaian sengketa melalui adjudikasi. Berbagai peraturan perundang-undangan ini membuka peluang penyelesaian sengketa adjudikasi untuk diuji ulang sampai tingkat kasasi di Mahkamah Agung.

Dalam sengketa pelanggaran hak cipta, putusan pengadilan pada tingkat pertama atas perkara ini hanya dapat diuji kembali melalui

3. Disahkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHAP).

4. Berkaitan dengan hal ini, Andi Hamzah berpendapat bahwa suatu putusan yang bunyinya bebas (*vrijspraak*) tetapi seharusnya merupakan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechtvervolging*) yang dinamai juga lepas dari segala tuntutan hukum terselubung (*bedekt onslag van rechtvervolging*). Jadi lepas dari segala tuntutan hukum terselubung sama dengan bebas tidak murni (*niet-zuivere vrijspraak*), Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 272.

5. Pasal 67 KUHAP

6. Pasal 83 ayat (1), (2) KUHAP

7. M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2001, hlm. 55.

8. Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 268.

kasasi.⁹ Faktor lain penyebab penumpukan perkara adalah bertambahnya jumlah pengadilan, baik pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding. Hal ini terjadi akibat maraknya pemekaran wilayah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten kota. Pada tahun 2010, jumlah pengadilan negeri mencapai 363 buah, pengadilan agama berjumlah 370 buah, pengadilan militer 38 buah dan pengadilan tata usaha negara sebanyak 27 buah. Untuk pengadilan tingkat banding umum berjumlah 30 buah, pengadilan tinggi agama berjumlah 30 buah, pengadilan tinggi militer 6 buah dan pengadilan tinggi TUN 5 buah.¹⁰ Kemudian munculnya sembilan jenis pengadilan khusus yakni pengadilan tipikor, niaga, perikanan, hubungan industrial, ham, anak dan pajak.

Kebijakan terbaru yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah mengusulkan pembatasan perkara dalam UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, Pasal 45A mengatur tentang larangan perkara yang dapat diajukan kasasi yaitu:

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

Sebelumnya, dalam ranah pidana, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana memuat ketentuan mengenai pembatasan perkara-perkara pidana yang dapat diajukan ke kasasi, yakni Putusan Pengadilan Tingkat Pertama atas putusan bebas, lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut masalah kurang tepatnya penerapan hukum dan putusan pengadilan dalam acara cepat.¹¹ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), memuat aturan-aturan yang paling kentara mengenai pembatasan perkara. Dalam pengaturan mengenai upaya hukum, KUHAP menerapkan pembatasan upaya

banding untuk perkara-perkara; 1) Putusan Bebas (*vrijspraak*) 2) Lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut kurang tepatnya penerapan hukum (*bedekt onslag van rechtvervolging*)¹² 3) Putusan pengadilan dalam acara cepat.¹³

Upaya hukum tertinggi dalam KUHAP adalah Kasasi. Dalam KUHAP, terdapat beberapa pengaturan mengenai pembatasan kasasi. Suatu permohonan kasasi dapat diterima atau ditolak untuk diperiksa oleh Mahkamah Agung. Menurut KUHAP suatu permohonan ditolak jika; 1) putusan yang dimintakan kasasi adalah putusan bebas (Pasal 244 KUHAP). Senada dengan ini Putusan Mahkamah Agung tanggal 19-9-1956 Nomor70 K/Kr/1956. Mengenai putusan bebas tidak murni 2) melewati tenggang waktu penyampaian permohonan kasasi kepada panitera pengadilan yang memeriksa perkaranya, yaitu empat belas hari sesudah putusan disampaikan kepada terdakwa (Pasal 245 KUHAP).

Dalam ranah perdata, pembatasan perkara baru sebatas pemberdayaan lembaga perdamaian (*dading*) sebagaimana ditentukan dalam pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg dan pasal-pasal lainnya yang berlaku di Indonesia, khususnya 132 HIR/Pasal 156 RBg. Mahkamah Agung Mengeluarkan SEMA Nomor1 Tahun 2002 (MA/Kumdil/001/K/2002) mengenai Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. Dalam SEMA tersebut, Hakim Pengadilan tingkat pertama diwajibkan menawarkan opsi perdamaian secara sungguh-sungguh, bukan sekedar formalitas saja. Hakim juga wajib menawarkan diri sebagai mediator dan menyediakan fasilitas untuk sarana perdamaian bagi para pihak. Pada tahun 2008, Mahkamah Agung kembali mengeluarkan Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dalam ketentuan ini diatur mengenai peran mediator dalam menyelesaikan sengketa perdata. Hakim yang digunakan adalah hakim tunggal atau majelis yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan tingkat pertama

9. Pasal 62, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, "Terhadap putusan Pengadilan Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (4) hanya dapat diajukan kasasi".

10. Pusat Data Peradilan (*online*), <http://pusatdataperadilan.org/index.php/pengadilan/pengadilan>, diakses 5 Agustus 2010.

11. Pasal 67 jo Pasal 244 KUHAP.

12. Berkaitan dengan hal ini, Andi Hamzah berpendapat bahwa suatu putusan yang bunyinya bebas (*vrijspraak*) tetapi seharusnya merupakan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechtverbolging*) yang dinamai juga lepas dari segala tuntutan hukum terselubung (*bedekt onslag van rechtvervolging*). Jadi lepas dari segala tuntutan hukum terselubung sama dengan bebas tidak murni (*niet-zuivere vrijspraak*), lihat Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 272.

13. Pasal 67 KUHAP.

untuk mengadili perkara perdata.¹⁴ Mediator dalam peraturan ini harus memiliki sertifikat yang dikeluarkan oleh lembaga yang telah diakreditasi oleh Mahkamah Agung.¹⁵ Mediator yang dapat dipilih oleh para pihak adalah hakim bukan pemeriksa perkara pada pengadilan yang bersangkutan, advokat atau akademisi hukum untuk memimpin proses mediasi selama 40 hari.¹⁶ Namun, perkara-perkara kepalilitan, perselisihan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan penyelesaian Sengketa Konsumen dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dikecualikan dari peraturan ini.¹⁷

Mahkamah Agung juga telah menyusun suatu strategi menurunkan permohonan kasasi melalui upaya pembatasan perkara yang dibuat dalam satu naskah akademis tentang pembatasan kasasi. Strategi-strategi itu adalah:

- 1) Membatasi putusan pengadilan tingkat lebih rendah yang dapat dimohonkan kasasi. Pembatasan ini dapat dilakukan dengan cara:
 - a. Dalam hal pidana, pembatasan dilakukan berdasarkan ancaman pidana. Pidana badan didasarkan pada lama ancaman hukuman, sedangkan pidana denda didasarkan pada besarnya ancaman denda
 - b. Dalam perkara keperdataan, pembatasan didasarkan pada nilai perkara
 - c. Dalam perkara administrasi Negara, pembatasan didasarkan nilai yang terkandung dalam objek sengketa atau yang bertalian dengan hak-hak dasar atau hak yang dilindungi (dijamin) undang-undang
- 2) Mendorong penyelesaian sengketa diluar proses peradilan (*alternative dispute resolution*). Perlu menegaskan bahwa putusan arbitrase bersifat final (*final award*).
- 3) Pembatasan jenis perkara. Perkara-perkara dibidang hukum keluarga dan waris dapat dipertimbangkan sebagai perkara yang tidak perlu sampai tingkat kasasi. Perkara-perkara dibidang hukum keluarga waris memerlukan

penyelesaian yang cepat. Bukan saja untuk menjamin kepastian hukum tetapi membatasi konflik keluarga yang akan berdampak buruk dalam hubungan kekeluargaan dalam masa yang panjang. Begitu pula perkara-perkara adat untuk perkara keluarga, waris atau adat hanya samapi tingkat banding. Ada resiko pembatasan ini (termasuk pembatasan berdasarkan ancaman, hukuman atau perkara) yaitu tidak ada keseragaman hukum (yang menjadi fungsi Mahkamah Agung).

- 4) Membentuk "*the small claim court*". Kalaupun ada banding, cukup diajukan ke Pengadilan Negeri.
- 5) Membebaskan biaya kasasi yang cukup kecuali mereka yang berperkara cuma-cuma. Dengan cara ini, tidak setipa orang akan mengajukan kasasi, kalau sekedar untuk menunda kekalahan atau menunda pelaksanaan hukuman.¹⁸

Sedangkan Jimly Asshidiqqie juga mendukung pembatasan perkara, beliau mengusulkan kiranya sistem peradilan kita dievaluasi dan diadakan perubahan mendasar agar proses peradilan dan produk putusan pengadilan dapat ditingkatkan menjadi lebih bermutu dan benar-benar menjamin keadilan daripada yang ada sekarang. Dalam waktu yang tidak terlalu lama, di lingkungan peradilan, sebaiknya segera diadakan sistem kamar dalam penanganan perkara, tidak lagi sistem majelis seperti yang dipraktikkan selama ini. Dengan sistem kamar itu, perkara-perkara (i) pidana, (ii) perdata umum, (iii) bisnis, (iv) agama, (v) tatausaha Negara, dan (vi) militer dapat ditangani secara professional oleh hakim yang memang menguasai bidang hukum terkait.¹⁹

b. Perkembangan Pembatasan Perkara di Eropa

Negara-negara Uni Eropa telah memiliki prinsip dasar mengenai hak atas banding (*right to appeal*). Protokol Nomor 7 dari Konvensi tentang Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar menegaskan bahwa setiap orang

14. Pasal 1 Angka 1 Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

15. Pasal 1 Angka 11 jo Pasal 5 Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

16. Pasal 8 jo Pasal 13 ayat (3) Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

17. Pasal 4 Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

18. Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, *Naskah Akademis Pembatasan Kasasi*, Jakarta, Mahkamah Agung RI, 2004.

19. Jimly Asshidiqqie, *Negara Hukum Indonesia, Naskah Ceramah Umum*, makalah disajikan dalam Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni, Universitas Jayabaya, Jakarta, 23 Januari 2010.

yang didakwa pidana oleh pengadilan mempunyai hak agar putusan atas perkaranya ditinjau ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi.²⁰ Provisi ini menegaskan bahwa sejak disepakati, negara-negara²¹ yang meratifikasi Konvensi ini 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 (*derogable right*). Selengkapnya, Pasal 2 ayat (2) Protokol Nomor 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 ditingkat banding atas putusan tidak bersalah”²²

Pada tahun 1995, Dewan Uni Eropa mengemukakan satu rekomendasi mengenai pembacaan kembali fungsi dan prosedur dari sistem banding dalam perkara perdata dan perkara bisnis.²³ Dalam pertimbangannya, rekomendasi itu menguraikan sedikit mengenai esensi dari pembatasan kasasi, termasuk kaitannya dengan *right to appeal*. Rekomendasi ini disusun berdasarkan kekhawatiran akan banyak tunggakan perkara. Rekomendasi utamanya adalah memperkuat pemeriksaan fakta-fakta dan menjalankan prinsip *fair trial* secara utuh di pengadilan tingkat pertama.²⁴ Rekomendasi lain adalah pembentukan *small claim court*²⁵ dan membatasi penggunaan hakim yang terlalu banyak dalam perkara-perkara minor dan perkara keluarga (*family cases*)²⁶.

c. Konstitusionalitas Pembatasan Perkara di Indonesia

Perubahan UUD telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman (*judicative power*). Berdasarkan Pasal 24

ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk mengadili pada tingkat kasasi, peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sengketa tentang kewenangan mengadili, menguji 15 peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan kewenangan-kewenangan lainnya sebagai ditentukan dan diatur didalam undang-undang. Disamping kewenangan tersebut, Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan, tentang pelaksanaan tugas pengadilan dan tingkah laku para hakim disemua lingkungan peradilan;

Kecenderungan masyarakat (para pihak) yang berperkara di pengadilan (dari lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, maupun lingkungan peradilan tata usaha negara) adalah melakukan upaya hukum sampai pada tingkat kasasi, sehingga sebagaimana diketahui tumpukan perkara di Mahkamah Agung dari tahun ke tahun semakin bertambah secara signifikan, karena itu diperlukan suatu kebijakan (*policy*) yang strategis untuk mengurangi tumpukan perkara di Mahkamah Agung tersebut, antara lain lebih mengefektifkan peran mediasi di pengadilan tingkat pertama, memperbaiki kualitas putusan hakim sampai kepada pembatasan terhadap perkara-perkara tertentu yang dapat dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung. Permohonan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung terhadap putusan pengadilan tinggi (banding) dari semua lingkungan peradilan umum, pera-

20. 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 Number 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).

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

22. Pasal 2 ayat (2) *Protocol Number 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*.

23. *Recommendation Number 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*. Diadopsi *Committee of Ministers* pada 7 Februari 1995 dalam Pertemuan ke-528 dari Deputi-deputi Menteri.

24. Pasal 2 *Protocol Number 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*.

25. Pasal 3 huruf a *Protocol Number 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*.

26. Pasal 6 *Protocol Number 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*.

dilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara, dari tahun ke tahun menunjukkan pertambahan yang cukup signifikan (jumlahnya mencapai ribuan perkara dari semua lingkungan badan peradilan), hal ini dapat berakibat terhadap menumpuknya permohonan kasasi ke Mahkamah Agung, yang pada gilirannya dapat menyebabkan setiap permohonan kasasi ke Mahkamah Agung membutuhkan rentang waktu yang cukup panjang dan lama (3 sampai 5 tahun, bahkan tidak jarang sampai 10 tahun), jika demikian halnya dapat merugikan para pihak pencari keadilan (*justice-belen*), hal demikian dapat berdampak pada penciptaan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) menjadi barang langka dan mustahil.

Sejarah pernah mencatat bahwa upaya Mahkamah Agung untuk melakukan pembatasan perkara pernah digugat ke Mahkamah Konstitusi melalui pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan diajukan oleh seorang warga Negara, Hendriansyah, yang merasa dirugikan akibat dicabutnya Ijin Pengelolaan dan Pengusahaan Pemohon oleh Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor 422/02.188.45/HK/XII/2006 tanggal 5 Desember 2006 tentang Pencabutan Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor 500/266/EK.IX/2005 tentang Ijin Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet atas nama Hendriansyah. Kemudian Hendriansyah menggugat sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda terhadap Surat Keputusan Pencabutan Ijin Pemohon Nomor 422/02.188.45/HK/XIU2006, dimana kedua gugatan Pemohon tersebut dikabulkan oleh Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda. Akan tetapi, dalam pemeriksaan tingkat banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda yang mengabulkan gugatan Pemohon tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan menolak gugatan Pemohon. Kemudian Hendriansyah hendak mengajukan Kasasi namun ditolak oleh PTUN Samarinda dengan dasar Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA yang berbunyi, "Perkara

yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: c. perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan;

Pembatasan kasasi tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempertegas konstitusionalitas upaya pembatasan perkara. Perkara konstitusionalitas pembatasan perkara baru pertama kali diajukan kepada Mahkamah Konstitusi melalui permohonan ini. Meski permohonan uji materiil UU MA ini spesifik mengenai larangan kasasi bagi perkara TUN yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan, namun hakekat uji materiil adalah *challenge* terhadap undang-undang yang berlaku umum. Sehingga, pendapat Mahkamah Konstitusi atas permohonan ini adalah pendapat mengenai konstitusionalitas pembatasan perkara secara umum.

Baru-baru ini, dua orang warga negara kembali mengajukan uji konstitusional (*constitutional review*) kepada Mahkamah Konstitusi mengenai hal yang berkaitan dengan adanya pengaturan pembatasan upaya hukum luar biasa, Peninjauan Kembali yang diatur oleh Pasal 24 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana diubah oleh UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 268 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28J ayat 2) UUD 1945.²⁷ Kedua permohonan ini menghendaki pengaturan mengenai pembatasan upaya hukum peninjauan kembali yang hanya dapat diajukan sebanyak satu kali dinyatakan tidak mengikat. Kedua permohonan ini masih memasuki tahap pemeriksaan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi. Jika pun dikabulkan, maka arus perkara yang masuk ke Mahkamah Agung dipastikan akan meningkat secara signifikan.

d. Pembatasan Perkara sebagai Agenda Politik Hukum Nasional

Dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2003, perkara pembatasan Kasasi ini juga mendapatkan

27. Risalah Permohonan Nomor 10-16/PUU-VIII/2010 tentang UU Kekuasaan Kehakiman, UU MA dan KUHP "Pembatasan Pengajuan PK".

perhatian yang serius. Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menyikapi Laporan Tahunan Mahkamah Agung adalah: “Masih terjadinya penumpukan perkara dengan adanya kecenderungan pengajuan upaya hukum ketingkat kasasi yang tidak diimbangi dengan kecepatan putusan perkara yang disebabkan kelambanan dan kurang profesionalnya aparatur di Mahkamah Agung, disamping masih terdapatnya indikasi KKN serta belum adanya peraturan yang tegas mengenai pembatasan perkara untuk kasasi. Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang pokok kekuasaan kehakiman sebagai rujukan dari sistem peradilan terpadu yang dimasukkan agar tercapainya efektivitas dan efisiensi dalam prosedur peradilan belum sepenuhnya diterapkan”²⁸

Kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat menyarankan guna mengurangi tunggakan perkara dan meningkatkan jumlah dan kualitas putusan perlu memikirkan adanya peraturan yang tegas tentang pembatasan perkara untuk kasasi dengan melakukan penyederhanaan prosedur dan efektifitas administrasi penyelesaian perkara.²⁹ Disamping itu, menurut Bagir Manan, dalam Pidato Laporan Pelaksanaan MPR oleh Mahkamah Agung, mengenai pembatasan perkara kasasi, belum memadai baik dipandang dari pembangunan sistem peradilan maupun mengurangi secara signifikan dorongan menggunakan upaya hukum kasasi. MA juga telah menerobos larangan kasasi terhadap putusan praperadilan, dengan pertimbangan praperadilan dalam praktek beracara dapat disalahgunakan sebagai cara menghambat atau mencegah proses peradilan. Semestinya pembentuk undang-undang memperhatikan

pandangan MA dan kemungkinan penyalahgunaan pranata praperadilan. Dalam laporannya, Bagir juga menyayangkan bahwa pembentuk undang-undang tidak mengatur pembatasan kasasi perkara perdata, sehingga kasus-kasus yang sederhana atau sekecil apapun sampai ke MA, hal ini merupakan suatu hambatan dalam upaya meringankan MA dalam pemeriksaan upaya hukum.³⁰

Hasil dari rekomendasi Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, salah satu cara menyelesaikan permasalahan penumpukan perkara di Mahkamah Agung adalah dengan pembatasan perkara. Oleh karena itu, Mahkamah Agung merekomendasikan adanya pengaturan mengenai pembatasan kasasi dalam bentuk undang-undang. Akhirnya Rancangan Undang-Undang mengenai Pembatasan Kasasi pun masuk dalam Program Legislasi Nasional tahun 2005-2009.³¹

Kesimpulan

Pembatasan perkara memang lahir dari kepedulian akan tunggakan perkara di tubuh lembaga peradilan. Hal ini bukan menjadi konsumsi domestik di negara kita saja. Kawasan Uni Eropa sudah menggagas konsep ini sejak satu dasawarsa lalu. Perdebatan mengenai apakah pembatasan perkara melanggar hak asasi warga negara untuk melakukan banding telah selesai di Eropa. Perdebatan nilai dan prinsip tersebut perlu kita cermati dan kita jadikan dasar bahwa pembatasan perkara adalah semata-mata pelaksanaan hukum demi mewujudkan peradilan yang cepat, menjaga kepastian hukum dan dapat dilakukan tanpa melanggar prinsip hukum fundamental lainnya, yakni hak atas persamaan didepan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- M. Yahya Harahap, 2001, **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andi Hamzah, 1985, **Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta.

28. Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Risalah Rapat komisi C ke-3 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 No: MJ.250/C.03 Lnj/ST/2003*, Jakarta, Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003, hlm. 19-20.

29. *Ibid.*, hlm. 20.

30. Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Jurnal Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Akhir Masa Jabatan 1999-2004*, No: 2 Edisi 24 September 2004, Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2004. Lihat www.mprri.go.id, diakses 11 Juni 2010.

31. Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Keputusan DPR RI, Nomor: 01 /DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*. Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2004.

Makalah

Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2004, **Keputusan DPR RI, Nomor: 01 /DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009**. Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Jimly Asshidiqie, 2010, **Negara Hukum Indonesia, Naskah Ceramah Umum**, makalah disajikan dalam Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni, Universitas Jayabaya, Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003, **Risalah Rapat komisi C ke-3 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2003 No: MJ.250/C.03 Lnj/ST/2003**, Jakarta, Majelis Permusyawaratan Rakyat RI.

Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2004, **Naskah Akademis Pembatasan Kasasi**, Jakarta, Mahkamah Agung RI.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Protocol Number 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom.

Recommendation Number 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.

Risalah Permohonan Nomor 10-16/PUU-VIII/2010 tentang UU Kekuasaan kehakiman, UU MA dan KUHP “Pembatasan Pengajuan PK”.

Artikel Internet

Kompas Online, 29 Maret 1997, **Bukan Mustahil, MA Keluarkan Pembatasan Kasasi (online)**, www.kompas.com.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, **Jurnal Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Akhir Masa Jabatan 1999-2004**, No: 2 Edisi 24 September 2004, Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2004. Lihat www.mpri.go.id.

Pusat Data Peradilan (online), 2010, <http://pusatdataperadilan.org/index.php/pengadilan/pengadilan>.