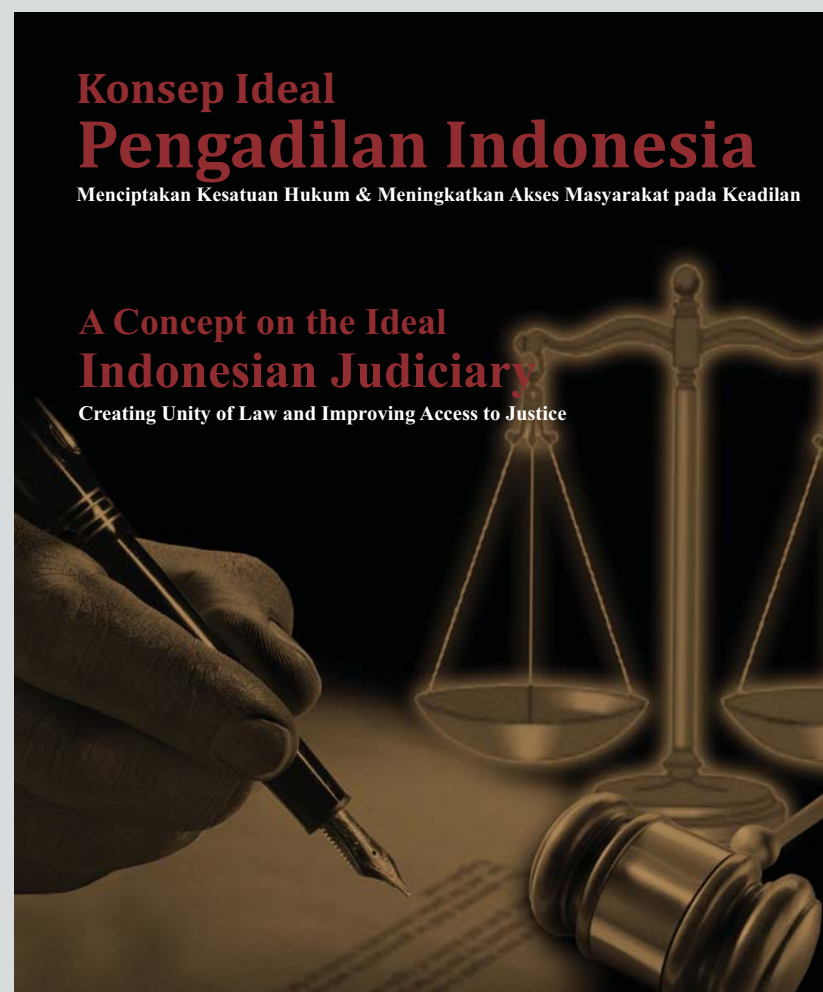


Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP adalah organisasi non pemerintah yang bergerak di bidang pembaruan peradilan dan anti korupsi. Semenjak berdirinya di tahun 2000, LeIP telah melakukan berbagai upaya melalui advokasi kebijakan berbasis riset guna mendorong pembaruan sistem peradilan. LeIP juga aktif dalam merumuskan konsep-konsep pembaruan peradilan yang dapat dijadikan arahan strategis untuk memperjuangkan peradilan Indonesia yang dicita-citakan di masa depan. LeIP meyakini bahwa peradilan yang independen, akuntabel, mudah diakses, kompeten dan berintegritas hanya dapat dicapai bila masyarakat memiliki pemahaman pentingnya pembaruan peradilan dan bersama-sama berusaha mendorong pembaruan peradilan.

**Segera Hadir....**



Terbitan ini merupakan kerjasama antara Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP dengan dukungan dari National Legal Reform Program (NLRP). Materi terbitan ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab LeIP.



# LEMBAGA KAJIAN DAN ADVOKASI UNTUK INDEPENDENSI PERADILAN

## DAFTAR ISI

**Pentingkah Pembatasan Perkara?**

**Sudah Saatnya Mahkamah Agung Menerapkan Sistem Kamar**

**Pengadilan Acara Cepat: Solusi Alternatif Akses pada Keadilan**

**Kasasi Demi Kepentingan Hukum, Penunjang Fungsi Mahkamah Agung yang Terlupakan**

## Konsep Ideal Pengadilan Indonesia

Proses reformasi peradilan telah berjalan selama sepuluh tahun dengan berbagai keberhasilan antara lain perbaikan sistem informasi, penyatuan atap, peningkatan gaji dan remunerasi dan seterusnya namun hingga persoalan utama peradilan tetap tidak terpecahkan. Akar permasalahan yang melingkupi Mahkamah Agung adalah tingginya tumpukan perkara yang berdampak pada menurunnya kualitas dan inkonsistensi putusan. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dapat dilihat ditandai dengan rendahnya jumlah perkara yang masuk pada pengadilan tingkat pertama. Untuk itu reformasi peradilan harus ditujukan pada upaya mengembalikan fungsi MA sebagai pengadilan tertinggi dalam menjaga kesatuan hukum, dan revitalisasi fungsi pengadilan untuk menyediakan pengadilan yang terjangkau bagi masyarakat.

Agar MA dapat menjalankan fungsinya menjaga kesatuan hukum maka perlu dilakukan upaya sistematis untuk menekan jumlah perkara yang masuk ke tingkat kasasi melalui pembatasan perkara kasasi. Selain itu MA perlu membentuk sistem kamar untuk memastikan terjaganya kualitas dan konsistensi putusan sehingga fungsi menjaga kesatuan hukum dapat berjalan efektif. Andaikata lahir suatu putusan pengadilan mengandung kesalahan penerapan hukum, dan para pihak tidak mengajukan upaya hukum maka instrumen Kasasi Demi Kepentingan Hukum (KDKH) harus direvitalisasi kembali sehingga memungkinkan MA untuk dapat melakukan koreksi atas putusan tersebut. Untuk efisiensi dalam pengelolaan perkara maka direkomendasikan agar pengadilan militer menjadi puncak pengadilan tersendiri yang terpisah dari pengadilan biasa. Selain itu juga direkomendasikan untuk melakukan penyederhanaan proses pada perkara Tata Usaha Negara (TUN) sehingga dampak putusan TUN dapat berlaku efektif.

Dalam rangka meningkatkan akses masyarakat pada pengadilan maka perlu dibentuk Pengadilan Acara Cepat atau *small claim court* yang memiliki proses sederhana dan memiliki kemudahan akses secara fisik, biaya rendah, informalitas proses dan kapasitas untuk mengelola hubungan antara pihak yang bersengketa. Upaya lain yang ditawarkan untuk meningkatkan akses keadilan adalah melalui desentralisasi pengelolaan sumber daya manusia khususnya hakim dimana rekrutmen hakim dilaksanakan di tingkat regional dan sistem mutasi terbatas secara regional.

Untuk mendapatkan informasi mengenai LeIP silahkan hubungi:  
Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan  
Puri Imperium Office Plaza UG 11-12  
Jl. Kuningan Madya Kavling 5-6 Kuningan Jakarta  
Telpon: 021 8302088 atau Fax: 021 83701810  
[www.leip.or.id](http://www.leip.or.id)

# Pentingkah Pembatasan Perkara?

Beberapa waktu terakhir isu pembatasan perkara kasasi kembali menjadi perbincangan hangat. Ketua Mahkamah Agung (MA) dan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) bersama-sama mengamini pentingnya pembatasan perkara kasasi, meski belum terlalu jelas model pembatasan perkara seperti apa yang dinilai tepat. Sedangkan pendapat yang kontra terhadap pembatasan perkara kasasi berargumentasi bahwa pembatasan perkara berpotensi menghalangi akses pada keadilan dan hak untuk banding (right to appeal).

Lalu, apakah arti penting pembatasan perkara sesungguhnya bagi pelaksanaan fungsi MA sebagai pengadilan tertinggi? Apakah mengatasi tunggakan perkara sungguh penting



Foto oleh TEMPO

Permasalahan tunggakan perkara yang hendak dituntaskan melalui pembatasan perkara menjadi permasalahan klasik, bahkan sejak tahun 1960an. Bila kita berefleksi pada perjalanan sejarah, maka terlihat bahwa MA melalui penafsiran atas UU secara gradual telah menurunkan dan menghilangkan hambatan-hambatan prosedural yang menahan arus perkara ke MA untuk memperkuat kontrol MA atas pengadilan tingkat bawah yang kualitasnya dinilai lemah. Akibatnya hingga saat ini hampir setiap perkara bisa dimintakan kasasi ke MA sehingga memompa arus perkara ke tingkat kasasi.

Pengadilan kasasi bertujuan menjamin terciptanya kesatuan penerapan hukum, suatu fungsi yang membuatnya berbeda dari pengadilan tingkat bawah. Melalui fungsi ini MA sebagai pengadilan tingkat akhir berwenang untuk memeriksa dan mengawasi apakah penerapan hukum dari putusan pengadilan bawahan sudah tepat (judex jurist) sehingga menghindarkan terjadinya inkonsistensi.

Namun dalam kenyataannya, pija-

kan MA dalam memutus perkara telah bergeser dari masalah judex jurist ke masalah judex factie. MA lebih memilih untuk memastikan penyelesaian permasalahan hukum melalui perkara individual dibandingkan dengan menjaga kesatuan penerapan hukum secara nasional demi meningkatkan kepastian dan keadilan bagi orang banyak.

Sistem yang longgar itu menimbulkan mentalitas apabila seseorang kalah di pengadilan negeri, maka ia akan mengajukan banding, kasasi, bahkan sampai Peninjauan Kembali (PK). Hal inilah yang menyebabkan membanjirnya perkara yang kini menjadi masalah institusional utama di MA.

Di tahun 1980an saat permasalahan tunggakan perkara mulai tercium publik, tunggakan perkara telah mencapai 10.000 perkara. Jumlah ini terus meningkat tiap tahunnya. Lima tahun terakhir arus perkara ke MA kurang lebih 10.000 perkara per tahun atau hampir sama dengan jumlah rata-rata perkara yang diputus pengadilan banding seluruh Indonesia per

tahunnya yaitu sejumlah 12.000.

Fakta ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa mayoritas perkara yang masuk ke pengadilan tingkat banding hampir pasti dimintakan upaya hukum ke MA. Inilah salah satu alasan mengapa para hakim kadang-kadang dengan sinis menyebut pengadilan tinggi sebagai "kotak pos" belaka. Beban perkara yang berlebihan dari berbagai jenis kasus mulai dari yang kompleks hingga yang sederhana telah mengurangi ruang gerak MA untuk memeriksa kasus-kasus penting yang relevan dengan fungsi menjaga kesatuan penerapan hukum. MA menjadi lebih berorientasi pada penuntasan tunggakan sehingga kualitas putusan pun menurun. Inkonsistensi putusan bukan hanya terjadi pada pengadilan tingkat bawah, bahkan MA sendiri kerap mengeluarkan putusan yang saling bertentangan untuk permasalahan yang serupa. Dalam konteks PK, para Hakim Agung dapat saling membatalkan putusan dari Hakim Agung lainnya dengan alasan telah terjadi kekhilafan. Dengan makin meningkatnya arus perkara PK atas

dasar kekhilafan hakim di tingkat kasasi maka kemungkinan terjadi inkonsistensi pun makin tinggi. Singkatnya, arus perkara dan tunggakan yang demikian besar telah berdampak pada semakin terdegradasinya fungsi utama MA sebagai penjaga kesatuan hukum.

Pada saat ini bisa dikatakan bahwa hampir tak ada opsi lain untuk mengatasi tunggakan (dan dengan demikian memperbaiki kualitas dan konsistensi putusan) kecuali dengan cara mengurangi jumlah perkara yang diperiksa oleh MA secara signifikan.

## Perketat Persyaratan Kasasi

Upaya mengatasi mengunggungnya perkara di MA pertama kali dilakukan melalui upaya pengikisan perkara dan penambahan jumlah Hakim Agung di masa Ketua MA Mudjono awal tahun delapan puluhan. Meski sudah mengarahkan segala daya untuk mengikis perkara, prestasi MA segera dilibas oleh arus perkara yang kian deras. Ekses yang timbul justru semakin membesarnya organisasi MA, sebagai konsekuensi penambahan Hakim Agung. Pendekatan semacam ini masih

dilakukan hingga kini, sementara akar penyebab mengalirnya perkara ke MA tak pernah benar-benar diselesaikan.

Pada tahun 2004, dalam Undang-Undang (UU) Mahkamah Agung No 5 Tahun 2004 Pasal 45A diatur mengenai pembatasan perkara. Namun, ketentuan pembatasan perkara tersebut tidak punya dampak yang signifikan untuk menekan arus perkara masuk ke MA, karena jenis perkara yang dibatasi melalui UU tersebut jumlahnya sangat sedikit, belum lagi ditambah ketidakdisiplinan pengadilan mematuhi ketentuan UU. Berefleksi pada penyebab terbukanya keran perkara ke tingkat kasasi, maka upaya pembatasan perkara idealnya harus dilakukan dengan kembali memperketat persyaratan kasasi, serta memahami kembali fungsi dari kasasi itu sendiri. MA dengan jumlah perkara yang lebih proporsional akan mampu berkontribusi pada masalah hukum yang penting, dan dengan demikian dapat leluasa mengawasi putusan pengadilan tingkat bawah dengan berbasis pada preseden putusan-putusan MA sebelumnya. Upaya tersebut hanya dapat dilakukan dengan melibatkan peran penting pengadilan banding untuk menjadi pengadilan tingkat akhir bagi sebagian besar perkara. Namun, ini juga berarti peningkatan kapasitas pengadilan tingkat banding sehingga menjadi pengadilan yang terpercaya dan mampu menghasilkan putusan-putusan yang berkepastian dan berkeadilan. Permasalahannya kemudian, perkara seperti apa yang seharusnya dibatasi untuk naik ke tingkat kasasi? Di banyak negara, pembatasan kasasi pada perkara pidana dilakukan berdasarkan besaran ancaman hukuman. Untuk perkara pidana dengan ancaman hukuman ringan termasuk

*Sistem yang longgar menimbulkan mentalitas apabila Seseorang kalah di Pengadilan Negeri, ia akan mengajukan banding, kasasi, bahkan sampai Peninjauan Kembali (PK)*

sehingga pembatasan perkara menjadi solusi utama atautkah langkah ini justru akan menutup kesempatan para pihak untuk menuntut keadilan?



Sumber: Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2006, 2007, 2008, 2009

denda, atau pelanggaran dapat diper-timbangkan untuk final di tingkat banding.

Sedangkan untuk perkara perdata dengan nilai gugatan tertentu dapat dibatasi upaya hukumnya hingga tingkat banding, hal ini berlaku di Jerman, Belanda dan Jepang. Bahkan beberapa perkara perdata sangat sederhana seharusnya dapat diselesaikan ditingkat pertama melalui proses pengadilan dengan cara cepat.

Di banyak negara seperti Jepang, Australia, Amerika, dan Afrika Selatan, jenis pengadilan ini diinstitutionalkan secara khusus dalam bentuk small claim court yang memiliki prosedur sederhana sehingga mudah diakses oleh masyarakat.

Selain itu, perkara-perkara di bidang hukum keluarga, seperti perceraian dan waris, dapat dipertimbangkan sebagai perkara yang diputus final di tingkat banding, karena pada

umumnya bersifat mendesak dan memerlukan penangan-an yang cepat. Hal ini bukan saja untuk men-jamin kepastian hukum bagi para pihak tetapi juga untuk membatasi meluasnya konflik keluarga. Selain itu, alasan PK atas dasar kekhilafan hakim di tingkat kasasi perlu ditinjau kembali, sehingga PK tidak menjadi upaya hukum keempat yang berdampak buruk terhadap inkonsistensi putusan.

Beberapa pertanyaan muncul, khususnya mengenai potensi pelanggaran hak dan akses para pihak terhadap keadilan yang dibatasi dalam pembatasan perkara kasasi. Dalam hal para pihak tidak puas terhadap putusan Hakim tingkat pertama, maka ia dapat mengajukan banding ke pengadilan banding yang berfungsi memberikan jaminan untuk banding (right to appeal). Hak para pihak dengan demikian tidak terlanggar karena kesempatan banding telah diberikan.

Sedangkan fungsi pengadilan kasasi seharusnya dikembalikan pada khitahnya, yaitu untuk menjaga kesatuan hukum. Bila pengadilan kasasi terus menerus berusaha menjalankan fungsi yang tak berbeda dengan pengadilan banding atas dalih keadilan individu, maka justru keadilan bagi orang banyak telah dilanggar.

Pembatasan perkara dengan demikian menjadi suatu keharusan bila kita menginginkan kembalinya kewibawaan pengadilan. Namun, untuk memastikan pembatasan perkara dapat berjalan efektif tanpa melanggar hak warga Negara, maka diperlukan kajian mendalam untuk menentukan kriteria dan jenis perkara yang dapat berakhir di pengadilan tingkat pertama maupun di pengadilan tingkat banding.

**DIAN ROSITA**

*Artikel ini pernah dimuat di Majalah Berita Mingguan Tempo Edisi 5-11 Juli 2010*

## Sudah Saatnya Mahkamah Agung Menerapkan Sistem Kamar

**S**alah satu penyebab rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan berkaitan erat dengan kualitas dan konsistensi putusan, sehingga membuka peluang bagi para pihak untuk terus melakukan upaya hukum karena sulitnya mencari standar putusan sejenis sebagai acuan. Kondisi ini membuka peluang bagi pihak yang berkepentingan untuk memenangkan perkara. Lebih runyam lagi bila praktek suap dan kolusi ikut ambil bagian.

Sejatinya, Mahkamah Agung (MA) memiliki fungsi kasasi yang bila dijabarkan akan mengarah pada penting-

nya peran MA dalam menjaga kesatuan hukum. Putusan MA bukan hanya berpengaruh kepada para pihak yang berperkara, namun secara tidak langsung juga menimbulkan dampak yang luas, karena akan menjadi referensi bagi di pengadilan tingkat bawah maupun di MA sendiri, dalam menangani perkara serupa di masa mendatang. Dalam konteks inilah sistem kamar menjadi penting. Sistem kamar merupakan penge-lompokan hakim-hakim yang memiliki keahlian atau spesialisasi hukum yang sama atau sejenis, dan hakim-hakim tersebut hanya akan mengadili perkara yang sesuai dengan

bidang keahliannya. Dalam satu kamar bisa terdapat satu atau lebih majelis, disesuaikan dengan banyak perkara. Kamar-kamar ini bukan badan-badan peradilan yang terpisah, melainkan tetap dalam satu badan peradilan. Secara singkat, tujuan penerapan sistem kamar adalah sebagai berikut:

1. Mengembangkan keahlian hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, karena hakim hanya memutus perkara yang sesuai dengan kompetensi dan keahliannya;
2. Meningkatkan produktivitas pemeriksaan perkara. Spesialisasi dalam sistem kamar akan mengu-



*Para hakim agung Mahkamah Agung (MA) dalam pemilihan Ketua MA di Gedung MA, Jakarta, Kamis, 15 Januari 2009. Dalam pemilihan tersebut Harifin A. Tumpa terpilih menjadi Ketua MA yang baru menggantikan Bagir Manan. (Foto oleh TEMPO)*

rangi variasi perkara yang diterima hakim, karena perkara telah terklasifikasi sesuai dengan kompetensi hakim. Dengan demikian, hakim akan memutus perkara yang sejenis sesuai keahliannya secara terus menerus, dan pada akhirnya menciptakan standardisasi;

3. Memudahkan pengawasan putusan dalam rangka menjaga kesatuan hukum, karena putusan telah terklasifikasi sesuai keahlian dalam kamar. Sistem Kamar yang konsisten akan berdampak positif dalam jangka panjang terhadap upaya menjaga kesatuan hukum. Bila kepastian hukum dapat diwujudkan, maka pengajuan kasasi dapat menurun, dan arus permohonan kasasi yang tidak beralasan dapat ditekan.

### Sejarah Sistem Kamar di Indonesia

Sistem Kamar pada umumnya diterapkan di negara-negara Civil Law, seperti Belanda, Jerman, dan negara-negara Eropa Kontinental lainnya.

Mahkamah Agung di negara-negara tersebut terdiri dari beberapa Kamar (Chamber), di mana setiap Kamar terdiri dari beberapa orang hakim agung

yang hanya akan mengadili perkara sesuai keahlian di kamarnya masing-masing.

Hal ini berbeda dengan Mahkamah Agung di negara-negara Common Law seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia, serta negara-negara bekas jajahan Inggris. Mahkamah Agung di negara-negara tersebut hanya terdiri dari satu Kamar yang menangani semua jenis perkara.

Sistem Kamar sebenarnya bukan hal yang baru di Indonesia, mengingat sistem peradilan kita merupakan warisan dari Belanda yang sejak lama telah menerapkan sistem kamar. Namun, sejak kekuasaan Hoogerechtshof (Pengadilan Banding) diserahkan kepada MA di tahun 1950, sistem kamar yang ada dalam Hoogerechtshof tersebut dihapuskan untuk sementara waktu, mengingat sangat sedikitnya jumlah hakim agung yang ada pada saat itu, yaitu berjumlah lima orang.

Keinginan untuk kembali menerapkan sistem Kamar kembali menguat pada pertengahan tahun enam-puluhan. Cikal bakal untuk kembali ke sistem Kamar terlihat dari munculnya jabatan Ketua Muda dalam Undang-

Undang (UU) No. 13/ 1965 tentang Mahkamah Agung. UU ini mengusulkan revisi struktur formal MA, yang akhirnya diwujudkan kembali ke dalam empat bidang peradilan (Per-adilan Umum, Militer, Agama dan Tata Usaha Negara/TUN).

Meski tidak disebutkan secara eksplisit, namun bagian Penjelasan Umum UU tersebut menyebutkan dengan tegas salah satu ciri dari sistem kamar, yaitu setiap Ketua Muda memiliki beberapa hakim agung sebagai hakim anggota. Sayangnya, belum sempat dilaksanakan, UU No. 13/ 1965 ini dicabut di tahun 1969 melalui UU No. 6/1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Kebutuhan akan adanya spesialisasi melalui sistem Kamar kembali menguat pada awal tahun delapan-puluhan. Dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR tahun 1982, ketua MA saat itu mengusulkan agar di MA dimunculkan jabatan Ketua Muda untuk bidang-bidang hukum tertentu. Usulan ini kemudian diterima oleh DPR dan dikongkritkan dalam UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung. Namun, berbeda dengan UU No.13/1965, dalam UU UU No. 14/1985 tidak dijelaskan lebih jauh mengenai jabatan Ketua Muda tersebut, baik penjelasan mengenai latar belakang lahirnya jabatan 'baru' itu, maupun peran dan fungsinya di MA.

Seiring perjalanan waktu, sistem pembagian perkara di MA ternyata justru semakin jauh dari sistem Kamar yang diharapkan. Hakim-hakim agung tidak dikelompokkan di bawah koordinasi Ketua Muda bidang perkara, namun dikelompokkan ke dalam tim-tim, dimana setiap tim akan terdiri dari beberapa orang hakim agung, dan

majelis hakim agung dibentuk berdasarkan hakim agung yang ada dalam tim-tim tersebut.

Pembagian tim ini sekilas memang terkesan serupa dengan sistem Kamar, namun sebenarnya tidak demikian. Sebab, pembentukan tim tidak didasarkan pada pembagian bidang perkara yang dibawah oleh Ketua Muda, melainkan didasarkan pada berapa banyak unsur pimpinan yang ada, yang kemudian akan menjadi Ketua Tim.

*Sistem Kamar merupakan pengelompokan hakim-hakim yang memiliki keahlian di bidangnya yang sama. Hakim-hakim tersebut hanya akan mengadili perkara yang sesuai dengan bidang keahlian di kelompoknya.*

Masalahnya adalah, tidak semua unsur pimpinan, seperti Ketua MA, para Wakil Ketua MA, Ketua Muda Pengawasan dan Ketua Muda Pembinaan, adalah Ketua Muda yang membawahi bidang perkara. Masalah berikutnya, seorang hakim agung juga dapat menjadi anggota di dua tim sekaligus, dan pembagian tim tidak sesuai dengan keahlian yang dimilikinya. Celakanya lagi, perbedaan mendasar sistem pembagian perkara saat ini dengan sistem Kamar yang sesungguhnya adalah keseluruhan tim yang ada pada dasarnya dapat memeriksa semua jenis perkara yang diterima MA, mulai dari perdata, pidana, agama, tata usaha negara, maupun militer.

Sistem tersebut secara tidak langsung sebenarnya telah membuat fungsi dari Ketua Muda bidang perkara menjadi tidak jelas. Misalnya, apa fungsi Ketua Muda Pidana jika masih dimungkinkan perkara pidana diperiksa oleh majelis hakim yang tidak berada di bawah koordinasinya?

Hal ini juga berdampak langsung pada kemampuan MA dalam menjaga konsistensi putusan. Tentu sangat sulit menjaga konsistensi atas suatu penerapan hukum apabila suatu jenis perkara diperiksa oleh beberapa 'Kamar' sekaligus.

Kondisi tersebut semakin diperburuk dengan ketiadaan yurisprudensi tetap yang berakibat peluang untuk saling berbeda pendapat diantara majelis hakim agung dalam perkara sejenis semakin terbuka. Lebih jauh lagi, masalah kualitas putusan juga menjadi isu serius, mengingat sangat mungkin suatu perkara diputus oleh majelis hakim agung yang tidak memiliki latar belakang kompetensi yang tepat.

#### Revitalisasi Sistem Kamar

Untuk mengoptimalkan sistem kamar, diperlukan restrukturisasi sistem maupun cara pandang di MA. Pertama adalah dengan merombak sistem pembagian hakim agung dan distribusi perkara berdasarkan tim menjadi pembagian hakim agung dan distribusi perkara berdasarkan bidang perkara.

Secara umum bidang perkara terdiri dari lima bidang, yaitu pidana, perdata, agama, TUN, dan militer. Khusus untuk pidana maupun perdata, mengingat jumlah perkara tersebut di MA sangat besar, yakni mencapai sekitar 80% dari total perkara yang masuk setiap tahunnya, masing-masing dapat dibagi menjadi beberapa

sub Kamar sesuai dengan kebutuhan. Seluruh hakim agung yang ada, termasuk Ketua dan Wakil Ketua MA harus duduk dalam salah satu kamar sebagai anggota kamar sesuai dengan keahliannya. Jumlah hakim agung dalam setiap Kamar tentunya akan berbeda sesuai dengan komposisi jumlah perkara yang ada di MA. Dengan demikian, seluruh Hakim Agung akan 'terbagi habis' sesuai dengan keahliannya dalam kamar-kamar yang ada

Di setiap Kamar, perkara tidak diperiksa oleh seluruh anggota Kamar, namun tetap diperiksa berdasarkan sistem majelis yang terdiri dari tiga hingga lima orang hakim agung sesuai ketentuan UU. Namun, untuk menjaga konsistensi pertimbangan hukum, ada baiknya MA mengikuti sistem yang berlaku di Belanda, dimana setiap majelis memaparkan pertimbangan hukum atas masing-masing putusannya dalam rapat Kamar yang dihadiri oleh seluruh anggota Kamar setiap minggunya.

Dengan demikian, setiap anggota Kamar dapat mengetahui bagaimana pertimbangan hukum atas suatu masalah hukum tertentu yang akan diputus oleh masing-masing majelis. Hal ini akan memudahkannya saat menghadapi perkara serupa serta menghindari terja-dinya inkonsistensi putusan.

Hal lain yang cukup penting terkait dengan penerapan sistem Kamar ini adalah implikasinya terhadap rekrutmen hakim agung. Bila sistem ini diterapkan, rekrutmen dan seleksi calon hakim agung tidak hanya berdasarkan pada masalah karier atau non-karier semata, namun juga berdasarkan pada kebutuhan akan keahlian hukum tertentu sesuai dengan masing-masing Kamar.

(Arsil)

Artikel ini pernah dimuat di Majalah Berita Mingguan Tempo Edisi 12-18 Juli 2010

## Pengadilan Acara Cepat: Solusi Alternatif Akses pada Keadilan

**P**engadilan hingga saat ini masih belum dapat melepaskan diri dari permasalahan

rendahnya kepercayaan publik terhadap integritas pengadilan. Selain terlihat dari pemberitaan dan berbagai survei tentang persepsi publik, indikator obyektif lain yang dapat dilihat adalah rendahnya perkara yang masuk ke pengadilan tingkat pertama.

Berdasarkan data Laporan Tahunan MA tahun 2007 hingga 2009, pengadilan tingkat pertama rata-rata menerima 3,5 juta perkara per tahun. Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2009 menyebutkan bahwa pada tahun 2009 dari 3.546.854 perkara yang diterima pengadilan tingkat pertama di seluruh Indonesia, 3.015.511 di antaranya merupakan perkara tindak pidana ringan dan lalu lintas. Meskipun terdapat data yang berbeda mengenai jumlah perkara lalu lintas yang akurat, namun secara umum data lima tahun terakhir memperlihatkan bahwa kurang lebih 90% perkara yang ditangani pengadilan adalah perkara lalu lintas.

Hal ini menunjukkan bahwa perkara sengketa substansial yang masuk ke pengadilan jumlahnya sangat kecil apalagi jika dibandingkan dengan jumlah total penduduk Indonesia yang diperkirakan mencapai 213 juta pada tahun 2010. Bandingkan dengan India misalnya, yang jumlah perkara pertahunnya mencapai 40 juta perkara.

Rendahnya perkara yang masuk ke pengadilan bukan berarti masyarakat Indonesia cinta damai atau memilih musyawarah melalui lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Paparan statistik di atas justru memperlihatkan bahwa pengadilan belum menjadi pilihan bagi masyarakat un-



Pada masa awal kemerdekaan, Indonesia pernah memiliki pengadilan desa atau pengadilan adat dengan menggunakan hakim tunggal yang disebut juga sebagai hakim perdamaian. (Foto oleh TEMPO)

tuk menyelesaikan sengketanya.

Salah satu faktor penyebabnya antara lain adalah karena biaya berperkara yang tinggi. Biaya berperkara ini meliputi biaya pengacara, biaya transportasi, dan termasuk biaya calo perkara dan suap yang hingga kini belum berhasil dibasmi. Selain itu, waktu berperkara yang lama dan bahkan bertahun-tahun menyebabkan sulitnya memprediksi biaya yang harus ditanggung para pencari keadilan.

Pada akhir proses, jika seseorang memenangkan suatu perkara bukan berarti ia tidak mengalami kerugian apapun karena proses yang panjang tentu memakan biaya yang tidak sedikit. Beberapa putusan kasasi yang diteliti memperlihatkan bahwa pokok sengketa seringkali sangat kecil nilainya. Sebagai contoh adalah perkara gugatan perdata mengenai sengketa dua buah pohon mangga atau sengketa mengenai uang muka pembelian tanah sebesar Rp 50 juta. Jumlah dan nilai ini

sungguh tidak sepadan dengan tenaga, waktu maupun biaya yang harus dikeluarkan para pihak hingga sampai ke tingkat kasasi.

Selain itu, prosedur yang kompleks, formulir dan dokumen yang rumit, ruang sidang yang mengintimidasi serta arogansi hakim dan pengacara sering-kali membuat masyarakat berusaha menghindari penyelesaian sengketa di pengadilan. Kondisi ini diperburuk dengan ketidakpercayaan terhadap lembaga peradilan yang dinilai memiliki integritas rendah, rawan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sebuah sistem peradilan yang responsif berperan penting dalam mengurangi ketegangan sosial. Jika sistem peradilan gagal memenuhi kebutuhan masyarakat atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya, maka masyarakat akan memilih mekanisme penyelesaian konflik lain. Semakin kecil peran lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa masyarakat, dalam konteks ketiadaan alter-

natif penyelesaian sengketa lain yang efektif, maka akan terjadi peningkatan kasus kekerasan dan main hakim sendiri yang berujung pada meningkatnya konflik sosial. Pengadilan dengan demikian memainkan peran penting sebagai instrumen utama negara dalam melakukan kontrol sosial dan menciptakan rasa aman di masyarakat.

perkara yang cepat.

Dibanyak negara, konsep pengadilan kecil yang ramah masyarakat sudah banyak diadopsi, antara lain di Jepang dengan sebutan *summary court*, dan di beberapa negara bagian Amerika dan Australia, yang disebut sebagai *small claim court*. Filipina baru-baru ini juga mengadopsi konsep *small claim court* sebagai bagian dari upaya reformasi

digunakan proses tanya jawab yang tidak terlalu menitikberatkan pada kelengkapan dokumen. Perkara jenis ini juga dapat diperiksa dan diputus oleh hakim tunggal.

Penggunaan hakim tunggal bermanfaat dalam dua hal: pertama, dari segi proses akan mempercepat proses pengambilan keputusan; kedua, dengan mekanisme pengambilan putusnya yang lebih informal, membantu para pihak yang memiliki hambatan psikologis dan hukum untuk merasa lebih "nyaman" dalam proses persidangan.

Dalam hal para pihak tidak puas dengan putusan hakim tunggal, ia dapat mengajukan banding atau minta diperiksa kembali oleh hakim majelis pada pengadilan yang sama. Perkara jenis ini diharapkan dapat selesai di tingkat pertama. Penyederhanaan proses berperkara diharapkan dapat mengurangi biaya negara maupun biaya para pihak dalam menyelesaikan perkara. Dengan proses yang sederhana diharapkan pencari keadilan dapat mewakili dirinya sendiri di pengadilan sehingga biaya

kasus pencurian semangka, kasus pencurian kakao dan sebagainya. Beberapa jenis perkara pidana dengan ancaman hukuman ringan dapat diupayakan untuk diselesaikan melalui pengadilan acara cepat dengan mempertimbangkan perspektif *restorative justice*.

Dengan perspektif itu negara mengurangi perannya untuk terlibat dalam penyelesaian perkara pidana dan proses penyelesaian lebih difokuskan pada pemulihan hubungan dua pihak melalui kompensasi atau penggantian kerugian atas kerusakan yang ditimbulkan. Upaya untuk mengefektifkan hukuman denda sebagai salah satu alternatif pemidanaan dalam perkara pidana ringan juga merupakan alternatif solusi yang menarik.

Selain penyederhanaan proses berperkara, kemudahan untuk mengakses pengadilan secara fisik juga perlu diperhatikan. Cara yang dapat ditempuh yaitu dengan menempatkan pengadilan acara cepat ini di tengah-tengah masyarakat sehingga mudah diakses dan dapat diterima oleh masyarakat sebagai pilihan untuk menyelesaikan sengketa.

Tantangan membangun pengadilan di masa datang adalah menciptakan forum penyelesaian sengketa yang dapat diakses bukan hanya secara ekonomis namun juga secara fisik dan psikologis. Dimana masyarakat merasa nyaman dan percaya diri menggunakan forum tersebut. Dengan demikian reformasi peradilan bukan hanya bicara tentang penguatan mekanisme yang sudah ada, namun juga membangun mekanisme layanan keadilan sesuai prinsip cepat, sederhana, dan berbiaya murah bagi masyarakat.

**Dian Rosita Dan Dimas Prasidi)**

Artikel ini pernah dimuat di Majalah Berita Mingguan Tempo Edisi 19-25 Juli 2010

## Kasasi Demi Kepentingan Hukum, Penunjang Fungsi Mahkamah Agung yang Terlupakan



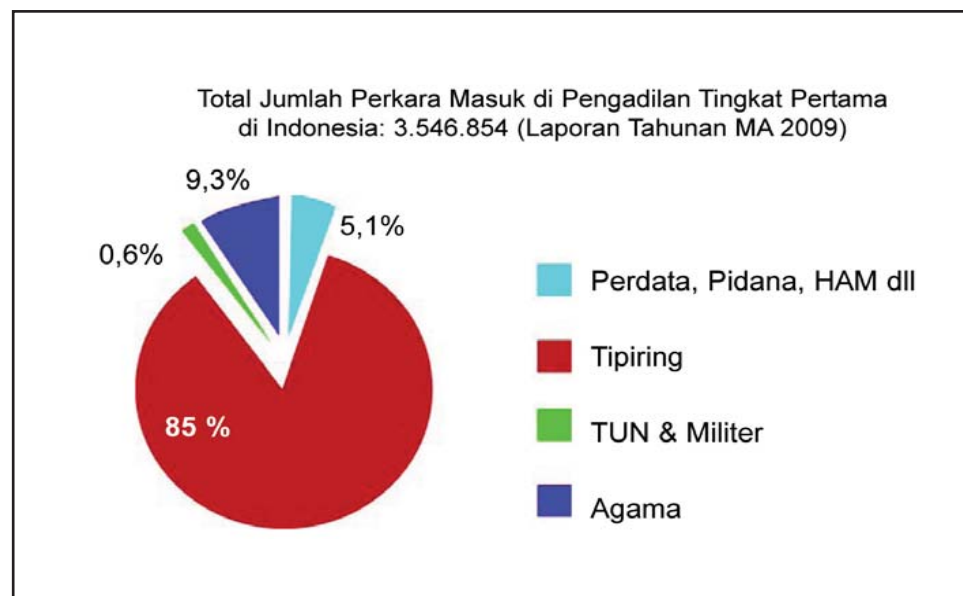
Foto oleh TEMPO

**F**ungsi menjaga kesatuan hukum tidak bisa dibebankan hanya pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dalam lingkungannya. Sebab Mahkamah Agung hanya dapat menjaga kesatuan hukum dari putusan-putusan pengadilan yang berada dibawahnya sepanjang para pihak yang bersengketa mengajukan upaya hukum kasasi atas putusan tersebut. Andai kata lahir suatu putusan pengadilan mengandung kesalahan penerapan hukum, dan para pihak tidak mengajukan upaya hukum maka MA tidak dapat melakukan koreksi atas kesalahan tersebut. Jika demikian hal yang terjadi, maka diperlukan suatu sistem yang berfungsi menjaga kesatuan hukum.

Dalam konteks ini sebenarnya sistem hukum Indonesia telah menyediakan instrumen hukum yang berfungsi membantu MA menjalankan

fungsi menjaga kesatuan hukum, yaitu Kasasi Demi Kepentingan Hukum (KDKH). Wewenang untuk menggunakan instrumen ini hanya dimiliki oleh Jaksa Agung, baik dalam perkara-perkara pidana, perdata maupun Tata Usaha Negara (TUN).

Secara ringkas KDKH adalah upaya hukum yang diberikan oleh UU kepada Jaksa Agung untuk meluruskan putusan Pengadilan Tingkat Pertama maupun Banding yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang mengandung kesalahan penerapan hukum atau pertanyaan hukum (*question of law*) yang penting bagi perkembangan hukum, yang apabila diputus oleh MA dapat menjadi suatu yurisprudensi (putusan-putusan Hakim terdahulu yang telah berkekuatan hukum tetap dan diikuti oleh para hakim atau badan peradilan lain dalam memutuskan perkara atau kasus



Pada masa awal kemerdekaan, Indonesia pernah memiliki pengadilan desa atau pengadilan adat dengan menggunakan hakim tunggal yang disebut juga sebagai hakim perdamaian. Pengadilan jenis ini memang mengutamakan upaya perdamaian sehingga pengadilan tidak hanya berperan dalam menyelesaikan sengketa, namun lebih jauh dari itu menjaga relasi sosial antara para pihak dalam masyarakat.

Dalam upaya reformasi peradilan, maka pengadilan bukan hanya harus independen dan berintegritas, namun juga harus mampu memberikan layanan berkeadilan kepada semua lapisan masyarakat. Untuk itu, pengadilan terutama di tingkat pertama, harus didesain agar mampu melayani kepentingan masyarakat, yang ditandai dengan proses berbiaya rendah, sederhana, dan waktu penyelesaian

peradilan.

Pengadilan acara cepat seperti *small claim court* atau *summary court* pada umumnya merupakan struktur pengadilan terpisah yang berada di bawah yurisdiksi pengadilan tingkat pertama. Pada pengadilan acara cepat ini berbagai kasus sederhana akan diperiksa secara cepat dengan proses pembuktian yang sederhana. Perkara-perkara yang memerlukan pembuktian yang kompleks tidak dapat diperiksa oleh pengadilan ini dan harus melalui jalur pengadilan biasa.

Perkara perdata dengan nilai gugatan yang relatif kecil seharusnya dapat diselesaikan melalui proses pengadilan dengan acara cepat dengan konsep *small claim court*. Untuk perkara yang nilai ekonominya kecil dan tidak memerlukan proses administrasi perkaradan pembuktian yang kompleks, maka dapat

*"Penggunaan hakim tunggal bermanfaat dalam dua hal: pertama, dari segi proses akan mempercepat proses pengambilan keputusan; kedua, dengan mekanisme pengambilan putusnya yang lebih informal, membantu para pihak yang memiliki hambatan psikologis dan hukum untuk merasa lebih "nyaman" dalam proses persidangan"*

berperkara dapat ditekan. Yang tak kalah penting, pengadilan acara cepat seperti ini bisa menjadi solusi alternatif bagi berbagai perkara pidana kecil yang banyak disorot akhir-akhir ini. Misalnya

yang sama”) baru. Namun berbeda dengan kasasi biasa, KDKH pada dasarnya hanya untuk kepentingan hukum semata, bukan untuk kepentingan dari para pihak yang bersengketa, sehingga tidak mengikat bagi para pihak yang bersengketa.

KDKH merupakan warisan sistem hukum Belanda yang tetap dianut, atau setidaknya selalu dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum acara. Bahkan, di masa awal kemerdekaan RI, KDKH diatur dalam UUD RIS 1949.

Dalam sejarahnya instrumen hukum ini hanya beberapa kali digunakan oleh Jaksa Agung. Tercatat jumlah permohonan KDKH tak lebih dari 10 permohonan umumnya dalam perkara pidana, dan paling banyak dimohonkan sebelum tahun 1970an. Instrumen hukum ini terakhir digunakan pada tahun 1989 atas putusan Praperadilan yang mengabulkan Praperadilan atas penyitaan. KDKH yang diajukan oleh Jaksa Agung pada saat itu bertujuan untuk mengoreksi putusan tersebut serta memperjelas status penyitaan dalam lingkup Praperadilan. Sebab menurut KUHAP ganti rugi atas penyitaan yang tidak sah termasuk lingkup Praperadilan, namun sah tidaknya penyitaan itu sendiri tidak disebutkan sebagai lingkup dari Praperadilan. Oleh MA permohonan KDKH tersebut dikabulkan dan MA membatalkan putusan Praperadilan tersebut. MA juga sekaligus mempertegas bahwa sah tidaknya penyitaan tidak termasuk dalam lingkup Praperadilan. Meski demikian putusan MA tersebut tidak membatalkan akibat hukum dari putusan Praperadilan itu sendiri, melainkan hanya menjadi preseden terhadap permohonan serupa di masa yang akan datang.

Dalam bidang perdata maupun TUN instrumen hukum KDKH tidak pernah digunakan oleh Jaksa Agung. Padahal telah menjadi rahasia umum bahwa sangat banyak putusan perdata maupun Tata Usaha Negara yang telah inkraht di tingkat Pertama atau Banding yang mengandung kesalahan penerapan hukum. Jika dibiarkan tentunya kondisi ini dapat merusak kesatuan penerapan hukum dan sangat berdampak pada kewibawaan hukum maupun kekuasaan kehakiman itu sendiri.

#### Mengapa KDKH tidak efektif?

Pertanyaan ini sepertinya sangat jarang menjadi wacana hukum di Indonesia mengingat evaluasi atas ketidak-efektifan ini mungkin tidak pernah dilakukan. Di sisi lain, meski nyaris tidak pernah digunakan lagi pada kenyataannya instrumen ini tetap dipertahankan Seakan dibiarkan antara ada dan tiada, hidup segan mati tak hendak. Semisal dalam UU MA yaitu UU No. 5 Tahun 2004 dan UU No. 3 Tahun 2009, ketentuan yang mengatur kewenangan Jaksa Agung untuk mengajukan KDKH khususnya untuk perkara perdata dan TUN tidak dihapuskan. Bahkan dalam RUU KUHAP instrumen hukum ini juga tetap dipertahankan keberadaannya.

Keberadaan instrumen hukum ini sebenarnya sangat penting, setidaknya dengan konsep MA sebagai peradilan Kasasi yang berlaku saat ini. Sebab, fungsi kasasi itu sendiri adalah untuk menjaga kesatuan serta perkembangan hukum, khususnya melalui kasus-kasus konkrit. Jika dioptimalkan instrumen ini juga dapat berdampak pada berkurangnya arus perkara yang masuk ke MA.

Dalam perkara pidana yang jumlahnya mencapai 40 persen dari total perkara yang masuk ke MA setiap

tahunnya, hampir 30 persen dari perkara tersebut merupakan perkara kasasi atas putusan bebas yang sebenarnya menurut KUHAP tidak dapat diajukan kasasi. Hal ini sebenarnya merupakan konsekuensi dari “terobosan hukum” yang dilakukan oleh Kejaksaan dan MA beserta Menteri Kehakiman pada masa Orde Baru yang membolehkan permohonan kasasi yang diajukan Kejaksaan atas putusan bebas. Padahal, pada saat itu seharusnya yang dilakukan oleh Jaksa Agung adalah mengajukan KDKH, sehingga koreksi atas kesalahan putusan majelis tingkat banding saat itu tetap dapat dilakukan tanpa harus menimbulkan eksekusi seperti yang terjadi saat ini. Dengan demikian

*Sistem hukum Indonesia sebenarnya sudah menyediakan instrumen yang berfungsi membantu MA dalam menjalankan fungsi menjaga kesatuan hukum. Sayangnya, instrumen tersebut tidak efektif lantaran masalah struktural dan konseptual.*

jika selanjutnya terdapat putusan-putusan bebas yang diduga bermasalah, maka Kejaksaan Agung akan sangat selektif menentukan putusan yang perlu dimohonkan KDKH, karena permohonan KDKH semata-mata untuk kepentingan hukum dan bukan untuk penghukuman.

Jika dikaji secara mendalam, problem ketidakefektifan KDKH sebenarnya sangat mendalam dan struktural, tidak semata permasalahan kehendak atau political will baik dari Kejaksaan atau MA.

Di negara asalnya, instrumen hukum

ini sebenarnya tidak dimiliki oleh Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan, melainkan dimiliki oleh Parket bij de Hoge Raad (Kejaksaan pada MA). Lembaga ini berwenang untuk memberikan pendapat hukum kepada MA dalam setiap perkara kasasi, meng-ajukan cassatie in het belang der wet (Kasasi Demi Kepentingan Hukum) serta menjadi ‘penuntut’ dalam kasus dugaan

*“Berdasarkan data Laporan Tahunan MA tahun 2007 hingga 2009, pengadilan tingkat pertama rata-rata menerima 3,5 juta perkara per tahun. Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2009 menyebutkan bahwa pada tahun 2009 dari 3.546.854 perkara yang diterima pengadilan tingkat pertama di seluruh Indonesia, 3.015.51 di antaranya merupakan perkara tindak pidana ringan dan lalu lintas.”*

pelanggaran berat oleh hakim yang dapat berakibat pada pemberhentian jabatan. Lembaga ini tidak memiliki fungsi penuntutan sebagaimana dimiliki oleh Kejaksaan Agung, dengan pengecualian khusus untuk kejahatan berat yang dilakukan oleh Keluarga Kerajaan atau pejabat negara yang penuntutannya dilakukan hanya di hadapan MA. Sekilas memang terkesan bahwa lembaga yang dipimpin oleh seorang Procureur Generaal (secara gramatikal artinya Jaksa Agung) dan beranggotakan Advocat Generaal tersebut serupa dengan Kejaksaan Agung di Indonesia. Namun sesungguhnya sangat berbeda, sebab lembaga ini tidak berwenang melakukan penuntutan pidana pada umumnya, karena hal itu menjadi kewenangan Jaksa yang berada dibawah Menteri Kehakiman.

Dengan kata lain sebenarnya UU

telah menggabungkan dua institusi yang dalam sistem hukum Belanda memiliki fungsi yang berbedake dalam satu institusi Kejaksaan Agung. Indikasi lain yang menunjukkan hal ini misalnya terlihat juga dalam UU MA khususnya Pasal 44 ayat (2), yang menyebutkan bahwa Jaksa Agung dalam jabatannya dapat memberikan pendapat hukum dalam perkara kasasi pidana, yang berbeda dengan pendapat hukum (memori/kontra memori kasasi) dari Jaksa Penuntut Umum yang diatur dalam KUHAP. Kewenangan Jaksa Agung ini serupa dengan kewenangan Advice yang dimiliki oleh Procureur-Generaal dan Advocat-Generaal pada Hoge Raad. Lagi-lagi, serupa dengan KDKH, kewenangan memberikan pendapat hukum ini nyatanya juga tidak berjalan efektif.

#### Masih perlukah KDKH?

Pertanyaan ini tentunya sangatlah dilematis. Secara konseptual instrumen hukum ini tetap diperlukan, karena

*“Sistem Kamar sebenarnya bukan hal yang baru di Indonesia, mengingat sistem peradilan kita merupakan warisan dari Belanda yang sejak lama telah menerapkan sistem kamar. Namun, sejak kekuasaan Hoogerechtshof (Pengadilan Banding) diserahkan kepada MA di tahun 1950, sistem kamar yang ada dalam Hoogerechtshof tersebut dihapuskan”*

merupakan instrumen penting yang dapat menopang fungsi MA dalam menjaga kesatuan hukum dan melakukan perkembangan hukum. Disisi lain, dalam prakteknya instrumen ini hampir tidak pernah dipergunakan.

Untuk mengefektifkan instrumen ini diperlukan perubahan struktural dalam sistem peradilan Indonesia, setidaknya dengan memindahkan kewenangan atas instrumen ini kepada institusi di luar Kejaksaan Agung atau merombak struktur Kejaksaan Agung itu sendiri.

Di sisi lain, jika instrumen ini dianggap tidak diperlukan lagi, maka hal tersebut harus diikuti dengan perubahan struktural dan konseptual terhadap fungsi dari Mahkamah Agung itu sendiri. Apakah MA tetap akan dipertahankan sebagai institusi yang berfungsi untuk menjaga kesatuan hukum dan melakukan pengembangan hukum,

*“Secara ringkas KDKH adalah upaya hukum yang diberikan oleh UU kepada Jaksa Agung untuk meluruskan putusan Pengadilan Tingkat Pertama maupun Banding yang telah berkekuatan hukum tetap (inkracht) yang mengandung kesalahan penerapan hukum atau pertanyaan hukum (question of law)”*

atau fungsi lainnya.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut, namun lebih untuk menggarbarkan bahwa problem MA atau dunia peradilan kita yang ada saat ini sebenarnya sangatlah mendasar. Tidak hanya menyangkut internal birokrasi di Mahkamah Agung, perilaku hakim dan lain sebagainya, namun sistem hukum dan struktur kekuasaan kehakiman itu sendiri secara keseluruhan.

**Arsil & Yura Pratama**

*Artikel ini pernah dimuat di Majalah Berita Mingguan Tempo Edisi 26 Juli – 1 Agustus 2010*