

MENGEMBALIKAN PELAKSANAAN PENINJAUAN KEMBALI SESUAI ASAS HUKUM

Marcus Priyo Gunarto*

Abstract

This study analyzes the inconsistency of the Supreme Court when trying review appeals. Once, it turned down prosecuting attorney's appeal because Article 263 KUHAP only recognizes the defendants or their inheritors to file such request. However in another ruling, the Court granted the appeal 'for the sake of public interest'.

Abstrak

Studi ini mencermati ketidakkonsistenan Mahkamah Agung dalam mengadili peninjauan kembali. Dalam satu perkara, Mahkamah menolak permohonan peninjauan kembali dari jaksa karena Pasal 263 KUHAP membatasi hanya terpidana atau ahli warisnya saja sebagai pihak yang dapat memohon peninjauan kembali. Namun dalam perkara lain, Mahkamah mengabulkan permohonan jaksa demi 'melindungi kepentingan umum'.

Kata Kunci: peninjauan kembali, penemuan hukum, asas-asas hukum, Mahkamah Agung.

A. Pendahuluan

Sistem peradilan pidana dapat diberi pengertian bekerjanya beberapa subsistem peradilan dalam satu kesatuan system untuk menegakkan hukum pidana yang meliputi penasehat hukum, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan masyarakat. Di dalam sistem, terkandung gerak sistem yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan masukan menjadi luaran yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana.¹

Sebagai bagian dari sistem sosial, sistem peradilan pidana merupakan sistem yang unik, berbeda dengan sistem sosial

lainnya, karena untuk mencapai tujuannya yang bersifat *welfare* berupa pengendalian kejahatan, dan rehabilitasi terhadap pelaku kejahatan, dilakukan dengan cara-cara yang bersifat *unwelfare* berupa perampasan kemerdekaan, harta benda, stigmatisasi, derita fisik dan lain sebagainya. Sehubungan dengan adanya keadaan yang bertolak belakang antara tujuan yang hendak dicapai dengan cara pencapaian tujuan, tidak jarang pelaksanaan peradilan pidana bersifat kontroversial yang menimbulkan reaksi dari masyarakat selaku adresat hukum.

Meskipun tidak sama persis, John Griffith juga mengilustrasikan proses per-

* Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: marcus@mail.ugm.ac.id).

¹ Sidik Sunaryo, 2004, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM, Malang, hlm. 259.

adilan sebagai peperangan (*battle model*) antara pihak-pihak yang berkepentingan.² Dalam perkara pidana, pihak-pihak yang berperang adalah jaksa penuntut umum dan terdakwa bersama penasehat hukumnya. Kedua belah pihak akan berusaha memenangkan peperangan dengan memobilisasi segala kemampuan yang ada padanya melalui pengungkapan fakta-fakta dan alat-alat bukti di persidangan, termasuk memanfaatkan ketidakjelasan peraturan perundang-undangan.

Ilustrasi peradilan sebagai peperangan dengan memanfaatkan ketidakjelasan peraturan nampaknya tepat untuk menggambarkan kontroversi pelaksanaan lembaga peninjauan kembali terhadap perkara pidana yang telah diputus bebas dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Menurut KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana), yang berhak mengajukan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali adalah terpidana atau ahli warisnya sebagaimana disebutkan Pasal 263 ayat (1) "*Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung*".

Kontroversi pelaksanaan KUHAP tidak hanya pada pelaksanaan Pasal 263 ayat (1), tetapi juga pada persoalan upaya

hukum terhadap putusan bebas. Apabila mengacu rumusan Pasal 67 dan Pasal 244 KUHAP putusan bebas seharusnya tidak dapat dilakukan upaya hukum. Pasal 67 menyatakan "*Terdakwa atau Penuntut Umum berhak untuk minta banding terhadap putusan pengadilan tingkat pertama kecuali terhadap putusan bebas, lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut masalah kurang tepatnya penerapan hukum dan putusan pengadilan dalam acara cepat*". Sedangkan Pasal 244 KUHAP menyatakan "*Terhadap putusan perkara pidana yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan lain selain dari pada Mahkamah Agung, Terdakwa atau Penuntut Umum dapat mengajukan permintaan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung kecuali terhadap putusan bebas*". Berdasarkan dua rumusan pasal tersebut sudah sangat jelas bahwa terhadap putusan bebas tidak mungkin dilakukan upaya hukum banding atau kasasi. Namun, melalui pelaksanaan *ius contra legem* (*ius contra legem*: peraturan yang tidak adil tidak perlu dipatuhi), Mahkamah Agung menerima permohonan kasasi yang diajukan oleh Penuntut Umum.

Dalam hal pelaksanaan peninjauan kembali, Pasal 263 ayat (1) mempunyai pengertian ganda, dalam pengertian, rumusan pasal dipakai sebagai acuan bagi mereka yang tidak setuju dengan upaya hukum yang dilakukan oleh jaksa penuntut

² Pendapat John Griffith tentang *battle model* merupakan rekasi terhadap pendapat Packer yang menggambarkan adanya dua model dalam sistem peradilan pidana yaitu *crime control model* dan *due process model*. Menurut Packer model peradilan sebenarnya hanya ada satu model, yaitu *battle model*, karena dalam *adversary system* sebagai titik tolak pemikiran *crime control model* dan *due process model*, yang terjadi adalah pertempuran antara penasehat hukum dengan Jaksa. Lihat Loreta Capeheart, Dragan Milovanovic, *Social Justice, Theories, Issues and Movement*, Rutgers University Press, hlm. 49.

umum (JPU), di sisi lain rumusan ini juga dipakai dasar oleh JPU untuk mengajukan peninjauan kembali dengan argumentasi pasal ini tidak secara tegas melarang mengajukan peninjauan kembali. Oleh karena tidak ada larangan yang tegas bagi JPU mengajukan peninjauan kembali, maka mereka menganggap JPU juga berwenang mengajukan peninjauan kembali.³ Sudah tentu, argumentasi JPU mengajukan Peninjauan kembali masih didukung dengan pasal-pasal yang lain, misalnya Pasal 23 ayat 1 UU no. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman “*Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam UU*”.⁴

Kontroversi semacam ini sebenarnya dapat diselesaikan oleh majelis hakim pada tingkat Mahkamah Agung dengan cara menerima atau menolak permohonan peninjauan kembali disertai dengan argumentasi yang jelas. Celaknya, Mahkamah Agung yang seharusnya dapat memberikan kepastian hukum justru tidak konsisten dalam menerap-

kan Pasal 263 KUHAP. Dengan pasal yang sama Mahkamah Agung pernah menerima dan menolak permohonan peninjauan kembali oleh JPU. Ketika menolak permohonan peninjauan kembali, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Pasal 263 ayat (1) telah secara tegas menetapkan pihak-pihak yang berhak mengajukan PK.⁵

Inkonsistensi pelaksanaan KUHAP tidak hanya terjadi pada pengajuan PK, tetapi juga terhadap upaya hukum terhadap putusan bebas oleh pengadilan negeri. Dengan adanya inkonsistensi Mahkamah Agung, maka tidak dapat diharapkan lembaga peninjauan kembali memberikan kepastian hukum terhadap orang yang sudah diputus bebas dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Seorang terdakwa, kendati oleh pengadilan telah diputus bebas dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang bersangkutan masih saja khawatir, karena bukan tidak mungkin suatu saat akan dikenai pidana karena permohonan peninjauan kembali yang diajukan JPU dikabulkan oleh Mahkamah Agung.

Menghadapi persoalan yang demikian, tulisan berikut akan mencoba membahas mengapa sampai terjadi perbedaan pendapat

³ Sudikno Mertokusumo mengkritik alasan JPU, karena tidak diatur dalam Undang-undang boleh dilakukan. Apakah kalau suatu peristiwa itu tidak diatur atau tidak disebutkan dalam undang-undang berarti peristiwa itu dibolehkan? Karena jaksa tidak disebut dalam pasal tersebut apakah itu berarti bahwa jaksa dibolehkan mengajukan permohonan peninjauan kembali? Apakah justru sebaliknya, karena tidak diatur atau disebutkan maka berarti dilarang? Kalau suatu peristiwa tidak diatur atau tidak disebutkan dalam undang-undang kita cenderung menafsirkan “tidak ada larangan” jadi “dibolehkan”. Tetapi sebaliknya kita dapat berpendapat karena tidak disebut maka “dilarang”, tidak sesederhana itulah menafsirkannya. Tidak sesederhana itulah jawabannya. Kita harus melihat undang-undang sebagai suatu sistem, sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari pasal-pasal. Lihat <http://sudiknoartikel.blogspot.com/>

⁴ Berdasarkan interpretasi historis pihak-pihak yang berkepentingan menurut Pasal 21 UU No. 14 Tahun 1970 adalah terpidana/ahli warisnya dan Jaksa Penuntut Umum (JPU), lihat pula M. Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 658.

⁵ Lihat Isi putusan atas nama terdakwa H. Mulyar bin Samsi (perkara *illegal logging*) Putusan MARI No. 84 PK/Pid/2006.

yang saling bertentangan dan bagaimana langkah ke depan agar kepastian hukum bagi para pencari keadilan segera terpenuhi.

B. Pelaksanaan *Ius Contra Legem*

Praktek *ius contra legem* terhadap dimungkinkannya putusan bebas diajukan kasasi dipositifkan melalui Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14-PW.07.03. Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP. Keputusan ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa terlalu riskan memberi keleluasaan yang tidak terbatas pada pengadilan tingkat pertama. Seolah-olah perkara itu berada dalam peradilan tingkat pertama dan terakhir, karena putusan bebas tidak dapat diuji oleh instansi manapun. Sekali perkara itu diputus bebas, perkara itu sudah final dan sudah tidak dapat diuji dan dirubah lagi. Pada saat Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14-PW.07.03 itu terlahir, jalannya peradilan di Indonesia memang berada dalam tingkat kepercayaan masyarakat yang rendah. Pada saat itu peradilan dapat “dibeli” oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk menyelesaikan risiko putusan bebas pada peradilan pertama yang menurut Pasal 67 dan Pasal 244 tidak dapat dimintakan banding, pemerintah melalui Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman membuat suatu pedoman:

- terhadap putusan bebas tidak dapat dimintakan banding;
- tetapi berdasarkan situasi dan kondisi, demi hukum, keadilan, dan kebenaran terhadap putusan bebas dapat dimin-

takan kasasi;

- hal ini akan didasarkan yurisprudensi.

Nampaknya, jalan keluar yang dibuat oleh pemerintah melalui Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14-PW.07.03 mendapat sambutan yang positif dari Mahkamah Agung. Hal ini terbukti dengan diterimanya permohonan kasasi atas putusan bebas melalui putusan MA No. Reg. No. 275/K/Pid/1983 hanya dalam tenggang waktu lima hari setelah Keputusan Menteri Kehakiman ditetapkan. Keputusan Mahkamah Agung No. Reg. No. 275/K/Pid/1983 merupakan bayi pertama kelahiran Yurisprudensi yang akan menjadi preseden pelaksanaan *ius contra legem* di kemudian hari.

Adapun pertimbangan Mahkamah Agung untuk menerima permohonan kasasi didasarkan pada pertimbangan apakah putusan bebas yang dijatuhkan merupakan putusan bebas murni atau tidak. Mahkamah Agung hanya akan menerima permohonan kasasi atas putusan yang tidak murni saja (*verkapte vrijspraak*). Menurut MA, indikator putusan *vrijspraak* yakni jika kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa sama sekali tidak didukung alat bukti yang sah. Sementara itu yang dimaksud dengan *verkapte vrijspraak* atau bebas tidak murni indikatornya adalah:⁶

- (i) jika putusan bebas itu didasarkan pada penafsiran yang keliru terhadap sebutan tindak pidana yang disebut dalam surat dakwaan;
- (ii) jika dalam menjatuhkan putusan, pengadilan telah melampaui wewenangnya di ranah kompetensi absolut

⁶ Yahya Harahap, 1985, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Edisi Kedua, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 543-546.

maupun relatif, serta memberikan pertimbangan yang bersifat non juridis. Terhadap katagori bebas tidak murni inilah kasasi wajib untuk diperiksa.

Sungguhpun Mahkamah Agung telah menerima permohonan kasasi secara *contra legem*, ada beberapa putusan Mahkamah Agung yang menolak permohonan kasasi Jaksa Penuntut Umum atas vonis bebas. Adapun yang menjadi alasan penolakan Mahkamah Agung didasarkan pada penilaian, bahwa Jaksa Penuntut Umum selaku pemohon kasasi, “tidak dapat membuktikan putusan PN merupakan pembebasan yang tidak murni”. Dengan kata lain, pemohon kasasi tidak dapat mengajukan alasan-alasan yang dijadikan dasar pertimbangan tentang dimana letak sifat tidak murni dari suatu putusan bebas. Pertimbangan seperti itu dipakai Mahkamah Agung ketika menolak kasasi jaksa dalam perkara Herizal bin Arsyad Nashyur (Putusan No. 1871 K/Pid/2005). Singkatnya, Herizal didakwa melanggar UU Psikotropika. Jaksa menuntutnya enam bulan penjara atas tindak pidana secara tidak sah tidak melaporkan adanya penyalahgunaan dan atau pemilikan psikotropika. Namun, dalam putusannya, PN Jambi menyatakan terdakwa Herizal tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana baik pada dakwaan pertama, kedua, atau ketiga. Karena itu, majelis hakim membebaskan terdakwa dari segala dakwaan. Jaksa Penuntut Umum perkara ini mengajukan kasasi dengan dalih antara lain majelis hakim PN Jambi telah melakukan kekeliruan menerapkan hukum. Tetapi oleh MA, argumentasi Jaksa Penuntut Umum ditolak. Majelis hakim agung (Iskandar

Kamil, Djoko Sarwoko, dan Moegihardjo) menilai tidak ada argumentasi pemohon kasasi yang menguatkan bahwa putusan bebas dari PN Jambi adalah putusan bebas tidak murni.

Setahun setelah putusan perkara Herizal, Mahkamah Agung kembali mengeluarkan sikap serupa. Dalam perkara terdakwa Henry Salim alias Asin (Putusan No. 2016 K/Pid/2006) Mahkamah Agung menyatakan permohonan kasasi Jaksa Penuntut Umum atas vonis bebas tidak dapat diterima. Jaksa mengajukan kasasi setelah PN Palembang membebaskan Henry Salim dari dakwaan melanggar UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Jaksa Penuntut Umum ber-alasan hakim salah menerapkan hukum pembuktian. Dalam putusan yang diucapkan pada 14 Februari 2007, majelis hakim agung (Iskandar Kamil, Djoko Sarwoko, dan Bahaudin Qaudry) menilai Jaksa Penuntut Umum tidak dapat membuktikan putusan bebas *judex facti* merupakan pembebasan yang tidak murni. Sifat tidak murni dari putusan tidak digambarkan pemohon kasasi secara jelas melalui argumentasi. Selain itu, berdasarkan wewenang pengawasannya, Mahkamah Agung juga tidak melihat hakim PN Palembang yang menjatuhkan putusan bebas telah melampaui wewenang mereka. Karena itu, kata majelis, permohonan kasasi harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Praktek *contra legem* yang berkaitan dengan peninjauan kembali juga dapat dilihat dalam kasus Djoko S. Tjandra dengan Putusan PN Jakarta Selatan No. 156/Pid. B/2000/ PN 28 Agustus 2000 dinyatakan dilepas dari segala tuntutan hukum (*Onslag van Rechtvevolging*) dan barang bukti berupa

uang Rp 546.466.166.369,00 dikembalikan kepada PT Era Giat Prima yang kemudian putusan tersebut dikuatkan dengan Putusan MARI No. 1688 K/Pid2000 tanggal 28 Juni 2001. Dengan alasan adanya kepentingan umum yang perlu dilindungi, yaitu keuangan Negara sebesar Rp 546.466.166.369,00 Jaksa mengajukan peninjauan kembali, yang kemudian oleh Mahkamah Agung memori peninjauan kembali diterima dan barang bukti uang senilai Rp 546.466.166.369,00 dikembalikan kepada Negara. Hakim Mahkamah Agung dalam hal ini keluar dari undang-undang dan tidak sekedar sebagai corong undang-undang yang secara jelas telah menyebutkan pihak-pihak yang berhak mengajukan peninjauan kembali.

Dalam perkara ini seolah-olah Mahkamah Agung telah mewujudkan *case law* yang telah menjadi *stare decisis* melalui “*extensive interpretation*”. Walaupun pasal 244 KUHAP “tidak memberikan hak” kepada penuntut umum mengajukan kasasi terhadap “putusan bebas” (terdakwa atau penuntut umum dapat mengajukan permintaan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung kecuali terhadap putusan bebas). Akan tetapi, ternyata dalam kasus Natalegawa sifat imperatif yang melekat pada ketentuan ini “dilenturkan”, bahkan disingkirkan (*overruled*) dengan syarat apabila putusan bebas yang dijatuhkan bukan pembebasan murni. Sejak saat itu, kasasi yang diajukan penuntut umum terhadap putusan bebas pada prinsipnya dibenarkan oleh Mahkamah Agung, berarti

penerimaan kasasi yang diajukan penuntut umum terhadap putusan bebas, merupakan bentuk penafsiran luas yang jelas-jelas bersifat *contra legem* atau “bertentangan dengan undang-undang” (dalam hal ini bertentangan dengan pasal 244 KUHAP⁷). Jika pertimbangan yang tertuang dalam putusan perkara ini diperas, intisari atau esensinya adalah *to improve the quality of justice and reduce in justice* yang terkandung dalam putusan bebas Natalegawa. Motivasi tersembunyi yang paling dalam meng-*contra legem* pasal 244 KUHAP, bertujuan untuk mengoreksi dan meluruskan putusan bebas atau kekeliruan yang terkandung dalam putusan, dianggap sangat tidak adil dan tidak bermoral, apabila pengadilan tidak mampu menghukum orang yang bersalah. Sangatlah bertentangan dengan keadilan dan kebenaran apabila pembebasan terdakwa didasarkan pada alasan “*non juridis*”. Dalam kasus yang seperti itu sangat beralasan untuk mengoreksinya dalam tingkat kasasi. Oleh karena itu dianggap tidak adil untuk menutup upaya kasasi terhadap putusan bebas demi terwujudnya penegakan hukum, kebenaran, dan keadilan semaksimal mungkin. Bertitik tolak pada motivasi yang seperti itulah yang mendorong majelis peninjauan kembali dalam kasus Muchtar Pakpahan melenturkan atau mengembangkan ketentuan pasal 263 KUHAP. Demi untuk mengejar tercapainya kebenaran dan keadilan hakiki yang lebih maksimal, harus diberi hak kepada penuntut umum mengajukan peninjauan kembali

⁷ Pasal 244 KUHAP berbunyi, “Terhadap putusan perkara pidana yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan lain selain daripada Mahkamah Agung, terdakwa atau penuntut umum dapat mengajukan permintaan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung kecuali terhadap putusan bebas”.

terhadap putusan bebas, dengan cara memberi kesempatan kepada penuntut umum membuktikan bahwa pembebasan yang dijatuhkan pengadilan “tidak adil” (*injustice*) karena didasarkan ada alasan “non-yuridis”.

Doktrin-doktrin tersebut di atas sesuai dengan tugas hakim dalam menemukan hukum yang berdasarkan pasal 16 ayat (1) Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman “*bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya*”. Ketentuan pasal ini mengisyaratkan kepada Hakim bahwa apabila terjadi suatu peraturan perundang-undangan belum jelas atau belum mengaturnya, hakim harus bertindak berdasarkan inisiatifnya sendiri untuk menyelesaikan perkara tersebut. Perlu dikemukakan bahwa dalam rangka menemukan hukum ini isi ketentuan pasal 16 ayat (1) tersebut harus dihubungkan dengan ketentuan Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Hakim sebagai penegak hukum wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga dengan demikian hakim dapat memberikan putusan yang sesuai dengan hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Hal ini dalam yurisprudensi tersebut dapat disimpulkan antara lain dari pertimbangan hukum yang berbunyi “*Berdasarkan asas legalitas serta penerapan asas keseimbangan hak asasi antara kepentingan perorangan (termohon peninjauan kembali dengan kepentingan umum, Bangsa dan negaranya*

dilain pihak disamping perseorangan (terdakwa) juga kepentingan umum yang diwakili Kejaksaan tersebut dapat pula melakukan peninjauan kembali”.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, nampak dengan jelas bahwa kewenangan untuk menerima atau menolak permohonan kasasi dan peninjauan kembali yang bersifat *contra legem* berada sepenuhnya pada pertimbangan Mahkamah Agung, bukan berdasarkan Undang-Undang. Mahkamah Agung sangat menentukan apakah akan menerima atau menolak permohonan kasasi atas putusan bebas, atau permohonan Peninjauan Kembali oleh Jaksa Penuntut Umum. Di satu sisi, larangan putusan bebas atas perkara yang telah diperiksa pengadilan negeri dianggap sangat riskan, karena peluang menjadi faktor kriminogen, yaitu kemungkinan terjadinya jual beli perkara pada peradilan tingkat pertama sangat besar, sehingga larangan banding itu dianggap menjadi faktor kriminogen. Di sisi yang lain, ada anggapan apabila permohonan kasasi atas putusan bebas atau peninjauan kembali diterima oleh Mahkamah Agung dirasakan sangat tidak adil, karena seseorang yang sudah diputus bebas dan atas perkara itu sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, seseorang masih tetap merasa khawatir karena tiba-tiba harus menjalani pemidanaan berhubung permohonan Peninjauan Kembali oleh Jaksa Penuntut Umum diterima.

C. Berbagai Pendapat

Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar “*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan*

yang sama di hadapan hukum". Rumusan ini amat mudah diucapkan, akan tetapi sangat sulit diterapkan dalam kasus konkrit. Apabila istilah "kepastian hukum yang adil" itu dijabarkan, maka disitu terdapat dua istilah hukum yang masing-masing mempunyai makna sendiri-sendiri, yaitu "kepastian hukum" dan "adil". Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan tidak menimbulkan keraguraguan (multitafsir) dan logis dalam artian dapat menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Makna kepastian hukum juga mempunyai kecenderungan agar perkara yang sama mendapatkan perlakuan yang sama, sedangkan adil dalam setiap kasus, tidak selalu mempunyai makna yang tetap. Adil untuk masa yang lalu belum tentu adil untuk masa sekarang. Dalam memutuskan sengketa hukum, putusan yang adil tidak mudah diterima oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Pihak yang kalah akan menilai putusan hakim tidak adil, sementara yang dimenangkan akan mengatakan putusan sudah adil. Persoalan keadilan memang seharusnya tidak dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari kedua belah pihak yang saling bersengketa.⁸ Adakalanya suatu kasus menghendaki *justitia distributive* sebagai perlakuan yang adil, akan tetapi pada peristiwa yang lain *justitia commutative* justru yang dianggap adil.⁹

Dalam studi hukum, untuk mewujudkan kepastian hukum dan sekaligus adil tetap menjadi perbincangan akademis. Dua pengertian itu kadang-kadang justru saling berkonkurensi untuk mendapatkan pengutamaan. Disatu pihak ada anggapan bahwa apabila hakim harus memilih antara kepastian hukum dengan keadilan, hakim harus memilih keadilan. Namun ada juga orang berpendapat bagaimana mungkin keadilan akan terwujud apabila tidak diciptakan kepastian hukum. Dua pandangan yang ekstrem tersebut tercermin dalam dua arus pemikiran bagaimana seorang hakim memutuskan perkara.

Pandangan klasik (aliran konservatif) beranggapan bahwa undang-undang merupakan premis mayor dan peristiwa konkrit adalah premis minor, sedangkan keputusan hakim adalah konklusi (kesimpulannya). Suatu kesimpulan logis tidak akan melebihi dari yang terdapat pada premis-premisnya. Berdasarkan pembatasan kesimpulan tidak boleh melebihi premis mayor dan premis minor, maka hakim dalam menerapkan undang-undang terhadap peristiwa hukum konkrit sesungguhnya tidak menjalankan perannya secara mandiri. Hakim tidak lebih dari penyambung lidah atau corong undang-undang (*Bouche de la loi*). Dengan demikian hakim tidak boleh menambah atau mengurangi undang-undang, karena undang-undang adalah satu-satunya sumber hukum positif.

Pandangan hakim sebagai penerap undang-undang pernah tercermin dalam perundang-undangan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 20 AB yang menyatakan

⁸ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 72.

⁹ *ibid*, hlm. 73.

“Hakim harus mengadili menurut Undang-undang kecuali ditentukan dalam pasal 11 “ dan seterusnya. Sejalan dengan prinsip ini, di dalam hukum pidana dikenal asas *lex scripta* yang mensyaratkan ketentuan pidana harus tertulis dan tidak boleh dipidana berdasarkan hukum kebiasaan. *Lex certa* yang bermakna rumusan ketentuan pidana harus jelas dan *lex stricta*, yaitu ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat dan larangan analogi. Dengan berlakunya asas ini maka hakim akan lebih banyak menekankan pada aspek kepastian hukum.

Selanjutnya pandangan baru atau modern dengan tokohnya Oliver Wendel Holmes¹⁰ & J. Frank menentang pendapat yang mengatakan bahwa hukum yang ada di dalam undang-undang itu lengkap, dan tidak dapat menjadi satu-satunya sumber bagi hakim dalam memutuskan peristiwa konkrit. Undang-undang dalam kenyataannya mempunyai muatan terbatas, yang tidak mungkin menyelesaikan seluruh persoalan yang timbul dalam masyarakat.

Sehubungan dengan keterbatasan undang-undang untuk menyelesaikan kasus konkrit, Hakim harus dapat menggali hukum yang hidup dalam masyarakat. hakim bukanlah corong undang undang. Pandangan ini sejalan pula dengan Mazhab Historis yang dipelopori oleh Carl Von Savigny yaitu hakim perlu memperhatikan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, karena setiap bangsa itu memiliki jiwa bangsanya masing-masing (*Volkgeist*) yang berbeda untuk setiap tempat.

Dalam konteks perundang-undangan, sejak UU No. 14 Tahun 1970 kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 memuat ketentuan bahwa hakim sebagai penegak hukum wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga dengan demikian hakim dapat memberikan putusan yang sesuai dengan hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Berdasarkan dasar pemikiran ini pulalah JPU berharap agar Mahkamah Agung menerima permohonan Peninjauan kembali atas perkara yang sudah diputus bebas dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain kerangka berpikir yang memungkinkan hakim keluar dari rumusan UU, terdapat doktrin dan pendapat para ahli yang juga dibangun oleh pihak yang setuju peninjauan kembali atas putusan bebas, diantaranya:

- a. Para penganut doktrin *Sens-clair* (*la doctrine du sensclair*) berpendapat bahwa “penemuan hukum oleh hakim” hanya dibutuhkan jika:
 - 1) Peraturannya belum ada untuk suatu kasus *in konkreto*; atau
 - 2) Peraturannya sudah ada tetapi belum jelas.
- b. Lie Oen Hock¹¹ berpendapat: “Apabila kita memperhatikan undang-undang, ternyata bagi kita, bahwa undang-undang tidak saja menunjukkan banyak kekurangan-kekurangan, tapi seringkali juga tidak jelas. Walaupun demikian hakim harus melakukan

¹⁰ Lihat pula dalam Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya, Jakarta, hlm. 52.

¹¹ Lie Oen, “Jurisprudensi Sumber sebagai Hukum”, Pidato diucapkan pada Peresmian Pemangkuan Jabatan Guru Besar Luar Biasa dalam Ilmu Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat dari Universitas Indonesia di Jakarta.

peradilan. Teranglah, bahwa dalam hal sedemikian undang-undang memberi kuasa kepada hakim untuk menetapkan sendiri maknanya ketentuan undang-undang itu atau artinya suatu kata yang tidak jelas dalam suatu ketentuan undang-undang, dan hakim boleh menafsir suatu ketentuan undang-undang secara gramatikal atau historis, baik *recht* maupun *wetshistoris*.”

c. Yahya Harahap¹² berpendapat:

“Meskipun hukum acara tergolong hukum publik yang bersifat imperatif, dimungkinkan untuk melakukan penafsiran atau *diskresi* apabila hal itu dibutuhkan untuk mencapai proses penyelesaian yang lebih fair ditinjau dari aspek kepentingan umum dan tuntutan rasa keadilan yang lebih hakiki serta manusiawi atau disebut *according to the principle of justice*.”

Bahkan berkembang pendapat umum yang mengatakan: tanpa penafsiran atau *diskresi* dalam penerapan hukum acara, tidak mungkin aparat penyidik, penuntut dan peradilan dapat menyelesaikan kasus perkara pidana. Sifat hukum acara sebagai ketentuan publik memang diakui imperatif, tetapi tidak seluruhnya absolut. Ada ketentuan yang dapat “dilenturkan” (*flexible*), dikembangkan (*growth*), bahkan disingkirkan (*override*) sesuai dengan tuntutan perkembangan rasa keadilan dan kemanusiaan dalam satu konsep: *to improve the quality of justice*

and to reduce injustice. Salah satu bukti nyata yang tidak dapat dimungkiri dalam sejarah perjalanan KUHAP, kasus Natalegawa dalam perkara No. 275 K/Pid/1983 (10 Desember 1993), sebagaimana telah diuraikan di muka. Pertimbangan tersebut di atas dianggap sesuai dengan model yang tertumpu pada konsep “*daad-daderstrafrecht*” yang oleh Muladi disebut Model Keseimbangan Kepentingan, yaitu model yang realistik yang memperhatikan pelbagai kepentingan yang harus dilindungi hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan, dan selaras pula dengan tujuan hukum dari filsafat hukum pancasila, yaitu pengayoman dimana hukum harus mengayomi semua orang, baik yang menjadi tersangka, terdakwa atau terpidana, maupun korban tindak pidana.¹³

d. Selain itu, pertimbangan hukum dengan menekankan aspek keadilan dianggap sejalan dengan ajaran “*prioritas baku*” dari Gustav Radbruch, dimana “*keadilan*” selalu diprioritaskan. Ketika hakim harus memilih antara keadilan dan kemanfaatan, maka pilihan harus pada keadilan, demikian juga ketika harus memilih antara kemanfaatan atau dan kepastian hukum, maka pilihan harus pada kemanfaatan. Ajaran

¹² M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Edisi Kedua, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 642-643.

¹³ Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 5.

“*prioritas baku*” tersebut dianut pula oleh Pasal 18 RUU KUHP yang disusun oleh panitia penyusunan RUU KUHP 1991/1992 yang berbunyi “*keadilan dan kepastian sebagai tujuan hukum mungkin saling mendesak dalam penerapan pada kejadian-kejadian nyata*”. Dengan menyadari hal tersebut, maka dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkannya hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum.

Pendapat tersebut di atas tidak sepenuhnya dapat disetujui oleh pihak yang menolak permohonan peninjauan kembali oleh JPU, karena beberapa alasan sebagai berikut:

- a. Meskipun undang-undang memberi kuasa kepada hakim untuk menetapkan sendiri makna ketentuan undang-undang atau arti suatu kata yang tidak jelas dalam suatu ketentuan undang-undang, dan hakim boleh menafsir suatu ketentuan undang-undang secara gramatikal atau historis, baik *recht* maupun *wetshistoris*, tetapi dalam menemukan hukumnya atas sesuatu yang tidak jelas harus tetap mengikuti asas-asas dan kesatuan system yang dianut dalam perundang-undangan yang dimaksud.
- b. Bahwa sikap melenturkan ketentuan UU dan praktik *contra legem* dengan dalih untuk mengoreksi dan meluruskan putusan bebas atau kekeliruan yang terkandung dalam putusan, dianggap sangat tidak adil dan tidak bermoral, apabila pengadilan tidak mampu

menghukum orang yang bersalah adalah yang menjadi awal mula inkonsistensi Mahkamah Agung. Meskipun Sifat hukum acara tidak seluruhnya absolut, sehingga dalam hal-hal tertentu dapat dilenturkan, dalam peninjauan kembali subyek yang berhak mengajukan adalah bersifat absolut, sehingga tidak dapat dilenturkan begitu saja.

- c. Dalam pelaksanaan Model Keseimbangan Kepentingan atau *daad dader straf recht*, yang harus dilindungi adalah kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan. Disini kepentingan siapa yang harus dilindungi tetap dapat diperdebatkan. Pada saat MARI mengorbankan kepentingan individu dengan mengutamakan kepentingan Negara, MARI harus menjalankan praktik *contra legem* atas Pasal 263 ayat (1). Praktek *contra legem* yang dilaksanakan oleh MARI ternyata sangat merugikan citra MARI selaku institusi Negara. Sebaliknya apabila MARI tidak menjalankan praktik *contra legem* justru akan mendapat apresiasi, karena dianggap konsisten menjalankan Undang-undang.
- d. Ketika majelis hakim menjalankan ajaran “*prioritas baku*” dari Gustav Radbruch, dimana “*keadilan*” selalu diprioritaskan, maka tetap menjadi persoalan keadilan terhadap siapa yang harus diprioritaskan. Keadilan terhadap terpidana pada hakekatnya *in casu* adalah keadilan berdasarkan undang-undang

yang harus dijalankan oleh Mahkamah Agung. Demikian pula ketika harus memilih antara kemanfaatan atau dan kepastian hukum, maka pilihan harus pada kemanfaatan. Dalam hal ini kemanfaatan mestinya tidak hanya bagi pihak yang diwakili oleh Jaksa Penuntut Umum, tetapi juga berlaku bagi kemanfaatan undang-undang/ hukum di kemudian hari maupun kemanfaatan bagi terdakwa.

- e. Mahkamah Agung dalam kasus H. Mulyar bin Samsi (perkara *illegal logging*), menolak peninjauan kembali Jaksa dengan alasan antara lain pasal 263 ayat (1) KUHAP telah menentukan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung. Bahwa ketentuan tersebut telah mengatur secara tegas dan limitatif yang dapat mengajukan peninjauan kembali adalah terpidana atau ahli warisnya. Hal ini berarti yang bukan terpidana atau ahli warisnya tidak dapat mengajukan Peninjauan kembali.¹⁴ Dengan adanya ketentuan yang tegas dan limitatif tersebut, majelis hakim lebih menitikberatkan pada aspek keadilan berdasarkan undang-undang serta kepastian hukum.

D. Pengaturan di Masa yang Akan Datang

Ibarat nasi sudah menjadi bubur, sikap MARI terhadap permohonan peninjauan kembali putusan bebas sudah terlanjur bertentangan dengan bunyi Undang-Undang. Putusan itu tidak mungkin dilakukan perubahan lagi, karena sudah tidak mungkin dilakukan upaya hukum. Meskipun praktik *contra legem* terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHAP bertujuan untuk mengoreksi dan meluruskan putusan bebas atau kekeliruan yang terkandung dalam putusan, tetapi peninjauan kembali terhadap putusan bebas bertentangan dengan hekekat peradilan itu sendiri. Apabila terus diikuti, setiap orang yang sudah diputus bebas tetap merasa khawatir, karena masih dimungkinkan dikenai pemidanaan. Praktek semacam ini jelas tidak memberikan kepastian hukum. Demikian pula apabila peninjauan kembali dilihat sebagai bagian dari administrasi peradilan, maka koreksi Mahkamah Agung terhadap keputusan Mahkamah Agung, merupakan indikasi adanya sistem administrasi peradilan yang tidak baik.

Mahkamah Agung selaku badan tertinggi dalam penegakan hukum tidak boleh memberikan contoh penerapan undang-undang yang saling bertolak belakang. Ke depan, menurut hemat kami, yang harus dilakukan adalah *pertama* setiap kali melakukan penemuan hukum terhadap perkara yang belum jelas hukumnya, sebaiknya penegak

¹⁴ Pertimbangan Mahkamah Agung dalam perkara No. 84 PK/Pid/2006.

hukum harus kembali melihat asas-asas hukum yang dianut dalam perundang-undangan terakait.¹⁵ *Kedua*, jika memang aturan perundang-undangan dianggap tidak akomodatif untuk kepentingan penegakan hukum, khususnya yang berkaitan dengan peninjauan kembali akan lebih tepat segera dilakukan reformulasi peraturan perundang-undangan tersebut.

Maksud kembali pada asas-asas hukum yang dianut pada perundang-undangan terkait adalah cara memecahkan perkara yang belum jelas hukumnya tersebut ditarik ke belakang, dihubungkan dengan pikiran dasar yang umum dan abstrak yang melatarbelakangi peraturan konkrit dalam setiap sistem hukum dan terjelma dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum adalah menjadi dasar peraturan konkrit pada umumnya, bukan tersurat melainkan tersirat dalam kaedah atau peraturan hukum konkrit. Dalam kasus peninjauan kembali terhadap putusan bebas, asas hukum tersebut dapat diketemukan dalam KUHAP.

Menurut Yahya Harahap, KUHAP memuat beberapa prinsip atau asas hukum, antara lain Prinsip Legalitas, Prinsip Keseimbangan, Prinsip Praduga Tak Bersalah, Prinsip Pembatasan Penahanan, Prinsip Ganti Rugi dan Rehabilitasi., Prinsip Penggabungan Pidana dengan Gugatan Ganti Rugi, Prinsip Unifikasi, Prinsip Deferensiasi Fungsional, Prinsip Saling Koordinasi,

Prinsip Peradilan yang Cepat dan Biaya Ringan dan Prinsip Peradilan Terbuka Untuk Umum. Dari sekian banyak prinsip atau asas yang dianut KUHAP tersebut di atas, erat kaitannya dengan persoalan kontroversi peninjauan kembali terhadap putusan bebas adalah prinsip keseimbangan. Asas kedua ini kita jumpai dalam konsideran huruf (c) yang menegaskan bahwa dalam setiap penegakan hukum harus berlandaskan prinsip keseimbangan yang serasi, antara:

- perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dengan,
- perlindungan terhadap kepentingan dan ketertiban masyarakat.

Dengan diberlakukannya asas ini, pembentuk U UU menghendaki agar aparat penegak hukum dalam melaksanakan fungsi dan wewenang penegakan hukum, tidak berorientasi kepada kekuasaan semata mata. Aparat penegak hukum hendaknya menjauhi dalam pikiran bahwa penegak hukum adalah “alat kekuasaan” atau “*instrument of power*” yang menitikberatkan pada perlindungan kekuasaan semata. Aparat penegak hukum seharusnya menempatkan diri dalam suatu acuan yang berlandaskan keseimbangan yang serasi antara orientasi penegakan dan perlindungan ketertiban masyarakat dengan orientasi kepentingan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. KUHAP dengan demikian melalui asas keseimbangan berusaha menjalin antara perlindungan harkat martabat manusia dengan perlindungan kepentingan ketertiban

¹⁵ Sudikno Mertokusumo menuliskan asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Sudikno Mertokusumo, 1985, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 34.

masyarakat. KUHAP telah menonjolkan tema “*human dignity*” (martabat kemanusiaan). Berdasarkan pada maksud asas keseimbangan ini maka pelaksanaan peninjauan kembali oleh Jaksa Penuntut Umum jangalah menyebabkan seseorang yang merasa sudah dibebaskan oleh pengadilan menjadi resah karena ada kemungkinan yang bersangkutan akan dikenai dengan pemidanaan. Keresahan itu tidak hanya bagi terdakwa, tetapi juga berlaku bagi keluarga terdakwa yang merasa sudah aman dari jeratan hukum. Dengan demikian melalui pelaksanaan asas keseimbangan ini, selain memberi perlindungan hukum juga menjamin kepastian hukum bagi mereka yang sudah diputus bebas oleh pengadilan.

Sehubungan dengan keperluan reformulasi rumusan Pasal 263 ayat 1 KUHAP kedepan memang harus diperbaiki. Rumusan sekarang, yang mencantumkan kata-kata *kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum*, justru menimbulkan ketidakjelasan. Karena disitu terdapat kata “kecuali” maka dapat ditafsirkan terdapat hal lain yang tidak dikecualikan oleh UU yang boleh dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Padahal, kata “kecuali” pada rumusan itu oleh pembentuk UU dimaksudkan untuk mengecualikan putusan bebas atau lepas yang berarti setiap putusan pemidanaan,

terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung. Sehubungan dengan hal ini, maka kedepan, apabila dilakukan reformulasi, kata-kata *kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum*, sebaiknya dihilangkan saja.

Di dalam rumusan ini terdapat dua hal yang perlu dipertegas, yaitu putusan yang boleh diajukan peninjauan kembali dan subjek hukum yang boleh mengajukan peninjauan kembali, sehingga apabila disetujui, rumusan pengganti Pasal 263 ayat (1) adalah, “*Terhadap putusan pengadilan berupa pemidanaan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terdakwa atau ahli warisnya dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung*”.

Tentu saja hak mengajukan peninjauan kembali tersebut harus diikuti dengan beberapa syarat, misalnya ditemukan alat bukti baru yang apabila alat bukti itu diajukan dalam pemeriksaan sebelumnya akan memberikan kesimpulan lain, atau apabila dalam berbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti tersebut bertentangan satu dengan yang lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Capeheart, Loreta, Dragan Milovanovic, *Social Justice, Theories, Issues and Movement*, Rutgers University Press.
Harahap, M. Yahya, Edisi Kedua, *Pembahasan Permasalahan dan*

Penerapan KUHAP Jilid I, Penerbit Sinar Grafida, Jakarta.

_____, Edisi Kedua, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Jilid II*, Penerbit Sinar Grafida, Jakarta.

Lie Oen, "Jurisprudensi Sumber sebagai Hukum", Pidato diucapkan pada Peresmian Pemangkuhan Jabatan Guru Besar Luar Biasa dalam Ilmu Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat dari Universitas Indonesia di Jakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 1985, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

_____, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Universitas Diponegoro, Semarang.

Rasjidi, Lili, 1990, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya, Jakarta.

Sunaryo, Sidik, 2004, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM, Malang.

B. Artikel Internet/Putusan

Putusan Mahkamah Agung No. 84 PK/Pid/2006.

<http://sudiknoartikel.blogspot.com>