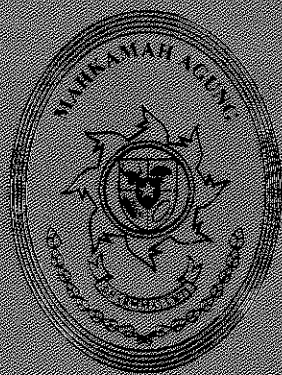


**CETAK BIRU
PEMBARUAN MAHKAMAH AGUNG RI**



**MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA
2003**



Cetak Biru (*Blueprint*) Perbaharuan Mahkamah Agung Republik Indonesia (RI) – Jakarta, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003

Diterbitkan oleh: Mahkamah Agung Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), *The Asia Foundation*, *United State Agency for International Development* (USAID), dan *Partnership for Governance Reform In Indonesia* (*Partnership*)

Cetak dan desain oleh Tim akubaca



KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia-Nya Mahkamah Agung RI dapat menerbitkan Kertas Kerja **Cetak Biru (*Blueprint*) Pembaharuan Mahkamah Agung Republik Indonesia (RI)**.

Cetak Biru (*Blueprint*) Pembaharuan Mahkamah Agung RI ini merupakan sebuah pedoman/arah dan pendekatan yang akan ditempuh oleh Mahkamah Agung untuk mengembalikan citra Mahkamah Agung sebagai lembaga yang terhormat dan dihormati oleh masyarakat dan Lembaga Negara lainnya.

Sebagaimana diketahui bersama, Mahkamah Agung kerap mendapat sorotan negatif dari berbagai kalangan, walau tidak seluruhnya benar. Integritas, kualitas dan kinerja sebagian Hakim dan Hakim Agung serta pegawai yang bekerja di Mahkamah Agung dipertanyakan oleh sebagian pihak. Proses berperkara di Mahkamah Agung yang memakan waktu lama mendapat kritik karena mengakibatkan keadilan bagi pencari keadilan menjadi tertunda. Pelaksanaan fungsi-fungsi lain seperti fungsi pengawasan dan pembinaan, tidak luput dari kritik pula.

Sebagai respons atas hal-hal di atas, Mahkamah Agung telah melakukan berbagai upaya perbaikan di berbagai bidang. Sebagian dari sistem pengawasan Hakim telah diperbaiki dan telah membawa hasil. Demikian

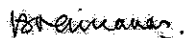
pula sistem penentuan mutasi dan promosi Hakim. Beberapa upaya untuk menekan jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung telah dan tengah diusahakan seperti dengan mengembangkan *Alternative Dispute Resolution* dan membatasi perkara yang tidak memenuhi syarat formal untuk dapat masuk ke Mahkamah Agung. Masih banyak lagi upaya yang selama ini telah dilakukan Mahkamah Agung untuk memperbaiki organisasinya. Namun Mahkamah Agung menganggap bahwa untuk melakukan perubahan yang lebih menyeluruh diperlukan suatu strategi yang lebih dalam. Atas dasar pemikiran itulah Mahkamah Agung dengan dukungan dari berbagai pihak menyusun Cetak Biru (*Blueprint*) Pembaharuan Mahkamah Agung RI itu.

Cetak Biru (*Blueprint*) yang disusun dari studi yang mendalam selama beberapa waktu ini berisikan diagnostik atas suatu lingkup permasalahan dan sumber permasalahan tertentu yang dihadapi Mahkamah Agung selama ini, rekomendasi teknis untuk memperbaikinya, kerangka waktu pelaksanaan serta indikator-indikator yang dapat dipergunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan rekomendasi tersebut. Adapun ruang lingkup isu (permasalahan) yang menjadi sorotan dari cetak biru ini adalah : Visi dan Misi Mahkamah Agung; Independensi Mahkamah Agung dan Hubungan Mahkamah Agung dengan Lembaga Negara Lain; Organisasi dan Kultur Kerja Mahkamah Agung; Sumber Daya Manusia di Mahkamah Agung; Manajemen Perkara; Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi; Pengawasan dan Pendisiplinan Hakim; dan terakhir Dukungan Sumber Daya Keuangan dan Fasilitas.

Dengan adanya Cetak Biru (*Blueprint*) ini, Mahkamah Agung berharap proses pembaruan yang saat ini tengah dilakukan akan dapat berjalan lebih baik lagi, lebih terstruktur dan tepat sasaran. Selain itu Mahkamah Agung berharap agar upaya pembaruan yang tengah dan terus akan dilakukan ini mendapat dukungan dari berbagai pihak, terutama para *stakeholders* lembaga peradilan dan lembaga-lembaga negara lainnya.

Pada kesempatan ini pula saya ingin menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada pihak-pihak yang telah mendukung Mahkamah Agung dalam penyusunan cetak biru ini, yaitu *The Asia Foundation* dan USAID, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), dan Tim Penyusun dari Mahkamah Agung sendiri.

Jakarta, Agustus 2003



Prof. Dr. Bagir Manan SH MCL

Ketua Mahkamah Agung RI

IV. ORGANISASI	35
A. Kepaniteraan dan Kesekretariatan	38
B. Pengawasan	40
C. Puslitbang dan Pusdiklat	42
D. Direktorat Hukum dan Peradilan	43
E. Humas dan Unit Pengelola Data dan Informasi	45
F. Tenaga Ahli	46
G. Forum Pengambilan Kebijakan dan Forum Koordinasi ...	47
H. Prosedur Standar Operasi (<i>Standard Operation Procedure</i>)	50
I. Menuju Penyatuan Atap Lembaga Peradilan	51
V. SUMBER DAYA MANUSIA	57
A. Rekrutmen Hakim Agung	57
1. Sistem Tertutup (karir) dan Terbuka	57
2. Kriteria: Usia dan Masa Kerja	62
3. Pihak yang Memilih	64
4. Proses Rekrutmen	66
B. Pemilihan Pimpinan	68
1. Pihak yang Memilih dan Proses Pemilihannya	68
2. Kriteria Pimpinan	70
C. Jumlah Hakim Agung	71
D. Masa Jabatan	73
E. Gaji dan Tunjangan	76
F. Pegawai	79
1. Rekrutmen dan Pembinaan Pegawai Secara Umum ...	79
2. Pengisian Jabatan Kepaniteraan	81
3. Jumlah Pegawai	82
VI. PENGAWASAN DAN PENDISIPLINAN	85
A. Pengawasan	85
1. Pengawasan Tingkah Laku	90

2. Pengawasan Administrasi Peradilan dan Teknis Yudisial	98
B. Pendisiplinan	101
VII. SUMBER DAYA FINANSIAL DAN SARANA PENDUKUNG	109
A. Anggaran	109
1. Pendahuluan	109
2. Penyusunan Rencana Anggaran	113
3. Pelaksanaan Anggaran	117
4. Pengawasan Anggaran	120
5. Pengelolaan Uang Perkara di MA	123
6. Kecukupan Anggaran dan Independensi MA	126
B. Sarana dan Prasarana	132
VIII. MANAJEMEN PERKARA	137
A. Pendaftaran Perkara	137
B. Pendistribusian Perkara	142
C. Proses Memeriksa dan Memutus Perkara	149
D. Proses Setelah Perkara Diputus	157
E. Tumpukan Perkara	161
F. Produktifitas Hakim Agung	191
IX. AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI DAN MANAJEMEN INFORMASI	199
A. Akuntabilitas	200
1. Mekanisme Akuntabilitas MA	200
2. Hal-hal yang harus Dibuat Akuntabel	204
B. Transparansi	205
1. Sistem Pelayanan Informasi	205
2. Situs (<i>website</i>)	210
3. Hak untuk Memperoleh Informasi Secara Umum	212
4. Penerbitan Putusan MA	215

X. MENGELOLA PERUBAHAN	225
A. Pembentukan Tim Pembaruan Peradilan	225
B. <i>Launching</i> Program Pembaruan Peradilan	228
C. Penetapan <i>Quick Wins</i>	228
D. Pelaksanaan	229
E. Pengawasan dan Evaluasi	229
LAMPIRAN	230
DAFTAR PUSTAKA	275
SUSUNAN ORGANISASI PENELITIAN	280

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Tujuan

Kekuasaan Kehakiman yang independen, tidak memihak dan kompeten merupakan salah satu komponen utama dalam sebuah negara hukum. Karena itulah beberapa instrumen Hukum Internasional secara khusus mengatur mengenai pentingnya peradilan yang independen, tidak memihak dan kompeten tersebut, misalnya *Universal Declaration of Human Right* (Pasal 10), *International Covenant on Civil and Political Right* (Pasal 14), *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, *Beijing Statement of Principles of Independence of Judiciary in the Law Asia Region* dan lain-lain.

Sementara itu, kondisi ideal di atas belum terwujud di Indonesia. Pada masa lalu, Mahkamah Agung (MA) tidak terlepas dari intervensi institusi negara lainnya. Adanya sorotan negatif dari sebagian pihak mengenai integritas sebagian Hakim dan Hakim Agung. Kualitas sebagian putusan MA dikritik karena kurang argumentatif, tidak konsisten, kadang tidak dapat dieksekusi, dan seterusnya.

Sorotan dan kritik tersebut bukannya tidak disadari oleh MA. Sejak beberapa waktu belakangan, MA telah berupaya untuk secara bertahap memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada. Diantaranya adalah upaya perbaikan pengawasan terhadap Hakim, perbaikan pelaksanaan mutasi dan promosi Hakim, upaya mempercepat proses peradilan, dan sebagainya.

Untuk melakukan pembaruan-pembaruan, MA telah menetapkan visi dan misi organisasinya. Adapun visi tersebut adalah “Mewujudkan supremasi hukum melalui Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, efektif, efisien serta

mendapatkan kepercayaan publik, profesional dan memberi pelayanan hukum yang berkualitas, etis, terjangkau dan biaya rendah bagi masyarakat serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik.” Untuk mencapai visi tersebut, ditetapkan misi-misi MA sebagai berikut:

1. Mewujudkan rasa keadilan sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan, serta memenuhi rasa keadilan masyarakat;
2. Mewujudkan Peradilan yang mandiri dan independen, bebas dari campur tangan pihak lain;
3. Memperbaiki akses pelayanan di bidang Peradilan kepada masyarakat;
4. Memperbaiki kualitas input internal pada proses Peradilan;
5. Mewujudkan institusi peradilan yang efektif, efisien, bermartabat dan dihormati;
6. Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, tidak memihak dan transparan.

Upaya untuk mencapai visi dan misi yang agung tersebut jelaslah bukan suatu perjalanan yang mudah. Diperlukan suatu pemahaman yang mendalam atas permasalahan yang dihadapi oleh MA dan rencana serta strategi yang tepat dan menyeluruh untuk menjawab permasalahan yang ada. Dalam rangka itulah Mahkamah Agung menyusun Cetak Biru Pembaruan MA RI ini.

B. Ruang lingkup

Ruang lingkup isu yang dibahas dalam studi ini adalah:

- Independensi Mahkamah Agung;
- Organisasi Mahkamah Agung;
- Sumber Daya Manusia pada Mahkamah Agung;
- Manajemen Perkara pada Mahkamah Agung;
- Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi di Mahkamah Agung;

- Pengawasan dan Pendisiplinan Hakim dan Hakim Agung;
- Sumber Daya Keuangan dan Fasilitas; dan
- Mengelola Perubahan (Pembaruan) di Mahkamah Agung.

C. Metode

Dilihat dari sifatnya, studi ini merupakan suatu studi preskriptif dimana tujuan dari studi yang dilakukan adalah mencari jalan keluar dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi dari suatu permasalahan. Guna mendapatkan jalan keluar tersebut, Tim Studi terlebih dulu melihat bagaimana dan seperti apa sistem organisasi yang ada berjalan di MA untuk kemudian dianalisis.

Untuk dapat mengetahui bagaimana sistem organisasi di MA, Tim Studi membutuhkan berbagai macam data. Data tersebut diambil dari berbagai macam sumber dengan menggunakan berbagai macam alat pengumpulan data. Untuk dapat mengetahui bagaimana sistem organisasi MA yang berlaku secara normatif, Tim Studi perlu mengetahui aturan-aturan yang mengatur masalah organisasi MA. Aturan-aturan tersebut mulai dari tingkatan Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Mahkamah Agung hingga Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA. Alat pengumpulan data yang dipergunakan yaitu dengan melakukan penelusuran literatur.

Untuk dapat mengetahui bagaimana aturan-aturan tersebut berjalan, Tim Studi melakukan penelitian lapangan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian lapangan tersebut yaitu wawancara mendalam (*indepth interview*) dan *survey*. Dalam hal-hal tertentu Tim Studi mendapatkan data yang diperlukan dari hasil-hasil *Workshop* serta *Focus Group Discussion* yang dilakukan di beberapa tempat.

Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah narasumber dari berbagai kelompok. Di lingkungan MA, wawancara mendalam dilakukan terhadap Pimpinan MA, Hakim Agung, mantan Pimpinan MA, mantan Hakim Agung, mantan Panitera/Sekretaris Jenderal MA, Hakim Tinggi, mantan Hakim Tinggi, Hakim pengadilan tingkat pertama, Direktur dan

Kepala Biro pada MA, Asisten Koordinator dan Panitera Pengganti pada MA, Kepala Bagian, Juru Ketik dan pegawai MA lainnya. Di luar lingkungan MA wawancara mendalam dilakukan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan staf, pejabat Badan Pemeriksa Keuangan Negara, pejabat Lembaga Administrasi Negara, Pejabat Departemen Keuangan, Pejabat dan mantan Pejabat Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, pengacara/advokat, notaris, akademisi dan aktivis lembaga swadaya masyarakat.

Workshop diadakan di 3 (tiga) tempat yaitu di Jakarta pada tanggal 17-18 Oktober 2001, dan serentak di Medan dan Makassar pada tanggal 3-4 Oktober 2001. Peserta *workshop* tersebut sangat beragam, antara lain Hakim Agung, anggota DPR, para Hakim tingkat pertama dan tingkat banding, pejabat dan mantan pejabat Departemen Kehakiman dan HAM, perwakilan kepolisian dan kejaksaan setempat, perwakilan Komisi Hukum Nasional, akademisi, pengacara/advokat, aktivis lembaga swadaya masyarakat dan media massa.

Focus Group Discussion diadakan di Jakarta sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada tanggal 4 Desember 2001 dan 6 Desember 2001 dengan mengundang antara lain Hakim Agung dan mantan Hakim Agung, Hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, pengacara/advokat dan akademisi.

Survey dilakukan terhadap 20 Hakim Agung, terdiri dari: Hakim Agung non karir (25%) dan Hakim Agung karir (75%), Hakim Agung wanita (10%) dan Hakim Agung laki-laki (90%), Hakim Agung dengan masa kerja di bawah 3 tahun (40%), masa kerja 3-5 tahun (25%) dan Hakim Agung dengan masa kerja di atas 5 tahun (10%).¹

Setelah sistem organisasi MA, baik secara normatif maupun empiris diketahui, Tim Studi melakukan analisis atas data tersebut. Analisis dilakukan dengan membandingkannya dengan kondisi di negara lain, dan masukan dari pihak-pihak yang kompeten. Studi perbandingan dilakukan dengan

¹ 4 (empat) orang responden tidak menjawab pertanyaan, sehingga jumlah prosentase diambil dari responden yang mengisi pertanyaan tersebut

mempelajari pelaksanaan sistem-sistem tertentu pada Mahkamah Agung Negara Bagian Karnataka, India dan Pengadilan di Belanda. Sementara masukan dari pihak-pihak yang kompeten meliputi masukan dari Hakim dan Hakim Agung, pejabat di Departemen, pakar di bidang hukum, Administrasi Negara serta di bidang Manajemen.

Tahap akhir adalah perumusan rekomendasi atas permasalahan-permasalahan yang ditemukan oleh Tim Studi. Perumusan rekomendasi ini dilakukan dengan memperhatikan berbagai macam masukan yang didapat dari berbagai macam *workshop*, *survey*, *indepth interview* serta *Focus Group Discussion* yang dilakukan.

BAB II

KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG

A. Independensi MA

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Prinsip Independensi Peradilan merupakan salah satu prinsip penting dalam negara demokrasi. Prinsip tersebut menghendaki agar lembaga peradilan -termasuk Mahkamah Agung (MA)- terbebas dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, teman sejawat atau atasan, serta pihak-pihak lain di luar peradilan. Sehingga Hakim dalam memutus perkara hanya demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.²

Ada beberapa instrumen hukum internasional yang menyebutkan tentang pentingnya independensi peradilan, antara lain: *Universal Declaration of Human Rights (article 10)*, *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (article 14)*, *Vienna Declaration and Programme for Action 1993 (paragraph 27)*, *Internasional Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence, New Delhi 1982*, *Universal Declaration on the Independence of Justice, Montreal 1983* dan sebagainya.

² Shimon Shetreet membagi *Independence of the Judiciary* menjadi 4 hal yaitu *Substantive Independence* (independensi dalam memutus perkara), *Personal Independence* (misalnya adanya jaminan masa kerja dan jabatan (*term of office and tenure*)), *Internal Independence* (misalnya independensi dari atasan dan rekan kerja) dan *Collective Independence* (misalnya adanya partisipasi pengadilan dalam administrasi pengadilan, termasuk didalam penentuan budget pengadilan). Shimon Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", dalam Shimon Shetreet and J. Deschenes (eds), *Judicial Independence* (Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1985).

Untuk memastikan terwujudnya independensi peradilan diperlukan adanya jaminan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Jaminan tersebut tidak cukup hanya sebatas kata-kata bahwa negara menjamin independensi peradilan, namun seluruh pengaturan mengenai bagaimana seorang Hakim diangkat dan diberhentikan, masa jabatan Hakim, pengaturan keuangan pengadilan dan sebagainya harus diatur sedemikian rupa sehingga Hakim benar-benar merasa terjamin kebebasannya untuk menjalankan fungsinya.

Namun jaminan independensi bukan berarti bahwa tidak boleh ada pihak selain pihak dari lembaga peradilan yang berwenang untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan Hakim dan pengadilan. Bukan berarti bahwa yang boleh merekrut Hakim hanya kalangan Hakim saja, yang boleh menentukan anggaran pengadilan hanya kalangan Hakim saja dan seterusnya. Demi terlaksananya *check and balances* serta akuntabilitas, keterlibatan pihak/ lembaga lain untuk mengurus hal-hal tertentu yang berhubungan dengan pengadilan jelas diperlukan. Namun sekali lagi, hal tersebut tetap harus dalam koridor jaminan independensi peradilan.

Sebelum dilakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, Kekuasaan Kehakiman (lembaga peradilan) diatur dalam dua pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 24 dan 25. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dilakukan oleh MA dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang." Ayat 2 pasal tersebut menyatakan bahwa "Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan Undang-undang." Pasal 25 UUD 1945 menyatakan bahwa "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan Undang-Undang." Dalam penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945, dinyatakan secara tegas bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah.

Tahun 2001 dilakukan perubahan atas pasal-pasal yang berhubungan dengan Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga, dinyatakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan."²

Dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14 Tahun 1970), jaminan independensi ditegaskan kembali dengan kalimat "*Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.*"³ Pengaturan jaminan independensi MA dinyatakan secara khusus dan tegas pula dalam Undang-undang tersebut, bahwa MA mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri (Pasal 11 ayat (2) UU No. 14 tahun 1970). Pengaturan ini berbeda dengan pengaturan bagi badan peradilan di bawah MA dimana kewenangan untuk mengelola administrasi, finansial dan organisasi badan peradilan di bawah MA ada pada kekuasaan eksekutif yang diwakili oleh departemen yang terkait.⁴ Jika selama ini banyak anggapan bahwa tidak independennya pengadilan di Indonesia adalah karena adanya campur tangan eksekutif (departemen) dalam mengelola pengadilan, maka ketentuan tersebut tidak berlaku bagi MA yang menurut Undang-undang berwenang mengelola dirinya sendiri.

Sebagaimana dijelaskan, independensi tidak dapat dilihat hanya dari jaminan kalimat umum dalam peraturan perundang-undangan saja, namun juga pola hubungan antara MA dengan lembaga negara lainnya. UUD 1945 hampir tidak mengatur mengenai hubungan MA dengan lembaga negara lainnya. Hal tersebut kemudian diatur secara umum dalam Ketetapan MPR (TAP MPR) No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan secara khusus dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan terutama Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 14 Tahun 1985). Dalam UU No. 14 Tahun 1985 tersebut dikatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung dan pimpinan MA, sedang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR -legislatif) mempunyai kewenangan untuk

³ Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970.

⁴ Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970. Departemen yang dimaksudkan di sini adalah Departemen Kehakiman, Departemen Agama dan Departemen Pertahanan dan Keamanan.

mengajukan calon Hakim Agung.⁵ Selain itu, legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden) memiliki kewenangan untuk menentukan anggaran bagi MA, melalui APBN, sedang pengawasan terhadap pengelolaan anggaran tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁶

2. Permasalahan

Walaupun jaminan independensi terhadap Kekuasaan Kehakiman, khususnya MA, secara eksplisit tersurat dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, namun sejak masa Orde Lama hingga Orde Baru tidak jarang lembaga negara lain, terutama eksekutif (Presiden) melakukan intervensi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang MA. Pada masa Orde Lama, Ketua MA –pimpinan lembaga tertinggi negara- oleh Presiden Soekarno sempat dijadikan salah satu menteri dalam kabinetnya. Pada masa Orde Baru, pemerintah diduga menekan MA untuk memutus perkara sebagaimana yang diinginkan pemerintah.⁷

Adanya intervensi lembaga negara lain, khususnya pemerintah, terhadap MA disebabkan banyak faktor, antara lain: *pertama*, pada masa Orde Lama dan Orde Baru kekuasaan politik pemerintah yang sangat kuat dan dominan secara sistematis berusaha melemahkan kekuasaan lembaga negara lainnya. *Kedua*, sistem rekrutmen dan terutama pelaksanaan rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA saat itu bersifat politis dan menafikan proses rekrutmen yang transparan, partisipatif, akuntabel dan berdasarkan *merit system*.⁸

Selain hal-hal di atas, dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur MA, tidak ada jaminan sama sekali bahwa MA berhak atas suatu anggaran yang memadai untuk menjalankan fungsinya. Hal ini jelas berpotensi untuk mengurangi independensi MA.⁹

⁵ Pasal 8 ayat (1) (2) dan (3) UU 14 Tahun 1985.

⁶ Pasal 2 UU No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁷ Banyak contoh-contoh kasus yang oleh sebagian pihak dianggap sebagai bukti dari intervensi eksekutif terhadap independensi MA dalam memutus perkara misalnya dalam kasus Nuku Sulaiman, Marsinah, Henock Ohee, Kedung Ombo, Tempo, PDI Perjuangan dan lain-lain.

⁸ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat bagian rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA dalam Bab tentang SDM.

⁹ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat Bab Sumber Daya Finansial dan Sarana/Prasarana.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong lahirnya negara Indonesia yang lebih demokratis;
- b. MA perlu mendorong untuk segera diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengenai sistem rekrutmen Hakim Agung yang lebih baik;¹⁰
- c. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengenai jaminan anggaran yang memadai bagi MA diimbangi dengan mekanisme akuntabilitasnya.¹¹

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai sistem rekrutmen Hakim Agung yang lebih baik;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai jaminan anggaran yang memadai bagi MA, serta diimbangi dengan mekanisme akuntabilitasnya.

B. Hubungan Kultural dan Protokoler MA dengan Lembaga Negara Lainnya

1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Di banyak negara, terutama negara maju, kedudukan Hakim Agung sangat tinggi, baik di mata lembaga negara lainnya maupun masyarakat. Hal ini disebabkan antara lain karena tingkat sistem demokrasi, kultur masyarakat dan kultur politik, jaminan peraturan perundang-undangan serta perjuangan dari kalangan Hakim sendiri di negara tersebut.

Hal yang sebaliknya terjadi di Indonesia. Lembaga Negara lain, khususnya Presiden, selama ini dianggap tidak menempatkan jabatan dan kedudukan Hakim Agung serta Pimpinan MA di tempat yang seharusnya. Pada masa

¹⁰ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat bagian rekrutmen Hakim agung dan Pimpinan MA dalam Bab tentang SDM.

¹¹ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat Bab Sumber Daya Finansial dan Sarana/Prasarana.

Orde Lama misalnya, Presiden Soekarno menempatkan Ketua MA tidak dalam satu meja dengannya dalam acara-acara resmi kenegaraan. Pada masa Orde Baru, Hakim Agung atau Ketua MA tidak jarang harus 'sowan' (mendatangi) atau dipanggil untuk menghadap oleh Presiden Soeharto.

Standar fasilitas antara Hakim Agung dengan pejabat negara lain, khususnya eksekutif, sangat berbeda. Misalnya dalam perjalanan lewat udara, Hakim Agung mendapatkan jatah tempat duduk di kelas ekonomi sedangkan menteri mendapat jatah tempat duduk di kelas bisnis. Selain itu, fasilitas kendaraan, perlindungan keamanan, fasilitas kerja dan sebagainya yang diterima Hakim Agung lebih rendah dibandingkan fasilitas menteri, bahkan Direktur Jenderal di Departemen.¹² Hal-hal di atas menunjukkan rendahnya penghargaan negara pada Hakim Agung dan adanya ketidakseimbangan kedudukan kultural dan protokoler antara Hakim Agung dan pejabat negara lainnya.

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang menyebabkan hal tersebut. *Pertama*, ketidakseimbangan kekuasaan lembaga negara dan konfigurasi politik pada masa lalu (lihat bagian sebelumnya). Kekuasaan lembaga negara lain, terutama eksekutif, pada masa Orde Lama dan Orde Baru begitu dominan. Dan sebagai pengambil kebijakan -termasuk dalam penentuan anggaran dan fasilitas serta dalam pemilihan Hakim Agung- mereka 'memanfaatkan' kekuasaannya untuk membuat kedudukannya lebih tinggi dari lembaga negara lain. *Kedua*, kelemahan dari MA sendiri, antara lain adanya tindakan-tindakan yang kurang terhormat yang dilakukan oleh sebagian Hakim Agung dan kurangnya keberanian MA untuk mendobrak perlakuan yang tidak pada tempatnya tersebut. *Ketiga*, belum adanya acuan mengenai keprotokoleran bagi Hakim Agung sebagaimana diamanatkan Pasal 16 UU No. 14 tahun 1985.

¹² Ibid.

2. Rekomendasi

- a. MA (Hakim Agung dan Pimpinan MA) harus dapat bersikap dan menempatkan dirinya setingkat dengan Lembaga Tinggi Negara lain (termasuk terhadap Presiden);
- b. MA perlu mendorong diundangkannya Undang-undang mengenai keprotokoleran, termasuk untuk mengatur hubungan antara Pimpinan MA dan Hakim Agung lain dengan pejabat pada lembaga negara lain.

3. Indikator Keberhasilan

- a. MA (Hakim Agung dan Pimpinan MA) memperoleh perlakuan dan penghargaan yang sama dengan lembaga negara lain;
- b. Diundangkannya Undang-undang tentang keprotokoleran yang antara lain mengatur hubungan antara Pimpinan MA dan Hakim Agung dengan pejabat pada lembaga negara lain.

BAB III

FUNGSI MAHKAMAH AGUNG

Menurut TAP MPR No. III/1978 dan UU No. 14 Tahun 1985, MA memiliki beberapa fungsi yaitu; (1) fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan kasasi dan Peninjauan Kembali, dan mengadili sengketa perampasan kapal asing; (2) fungsi menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) fungsi pengaturan, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum; (4) fungsi memberi nasehat dan pertimbangan hukum, yaitu memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam pemberhentian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke Lembaga Tinggi Negara lain; (5) fungsi membina dan mengawasi, yaitu membina dan mengawasi peradilan dan hakim di bawahnya serta mengawasi notaris dan penasihat hukum; (6) fungsi administrasi, yaitu mengelola administrasi, keuangan dan organisasinya sendiri.

Selain itu, MA masih memiliki fungsi-fungsi lain yang diatur dalam UU terpisah, misalnya fungsi menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum), pengawasan partai politik (UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan sebagainya.

Bagian di bawah ini hanya akan mengkaji fungsi-fungsi MA yang paling sering digunakan, yaitu fungsi mengadili, fungsi *judicial review*, fungsi pembinaan dan pengawasan, fungsi pengaturan dan fungsi pertimbangan dan nasehat hukum serta fungsi administrasi.

A. Mengadili

Pasal 28 UU No. 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi dan PK serta sengketa kewenangan mengadili terhadap semua lingkungan pengadilan. Selain itu, MA juga memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa mengenai kapal asing.¹³

Pelaksanaan fungsi ini masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain: (1) adanya putusan yang berbeda antar satu majelis Hakim Agung dengan majelis lain atas suatu permasalahan hukum yang sama dalam suatu waktu tertentu (yang berdekatan). Bahkan kadang ada dua putusan MA yang berbeda untuk kasus yang sama persis. Hal ini menyebabkan ketiadaan kepastian hukum; (2) adanya putusan yang kurang berkualitas; (3) adanya putusan yang salah ketik atau bahkan dipalsukan; (4) tidak seluruh putusan MA dapat dieksekusi; (5) lamanya proses berperkara di MA; dan sebagainya.

Kelemahan-kelemahan di atas disebabkan karena berbagai faktor, mulai dari kelemahan sistem rekrutmen Hakim Agung; kelemahan manajemen perkara; kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap integritas dan produktivitas Hakim Agung, hakim dan pegawai; kurang memadainya dukungan sarana dan prasarana; kelemahan UU yang mengatur mengenai hukum acara; dan sebagainya.

Mengingat luasnya permasalahan yang ada, maka pembahasan mendalam mengenai penyebab dari permasalahan tersebut serta rekomendasi untuk tepat untuk menjawab permasalahan yang ada akan dibahas secara terpisah dalam bab-bab lain mengenai Sumber Daya Manusia, Manajemen Perkara, Sumber Daya Finansial dan Sarana Prasarana, Pengawasan dan Pendisiplinan Hakim serta bab mengenai Akuntabilitas, Transparansi dan Sistem Informasi.

¹³ Pasal 33 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985.

B. Judicial Review

1. Kondisi Normatif

Sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001 lalu, MA telah memiliki fungsi dan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Kewenangan tersebut lahir berdasarkan TAP MPR No. III/1978 yang kemudian diperjelas dalam UU 14 Tahun 1970 (Pasal 26) dan UU 14 Tahun 1985 (Pasal 31). Kewenangan tersebut terbatas hanya untuk melakukan *review* atas peraturan perundang-undangan yang tingkatnya berada di bawah Undang-undang (yaitu Peraturan Pemerintah ke bawah).¹⁴ Kedua Undang-undang tersebut pada intinya hanya menyatakan bahwa MA berwenang untuk menyatakan sah atau tidaknya peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Putusan tersebut diambil melalui persidangan tingkat kasasi dan instansi yang bersangkutan harus segera mencabut peraturan perundang-undangan yang dinyatakan bertentangan tersebut.

Karena sifat pengaturan dalam TAP MPR dan Undang-undang di atas yang terlalu umum, pada Tahun 1993 MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) tentang Hak Uji Material (*judicial review*). PERMA tersebut kemudian diubah pada Tahun 1999 dengan dikeluarkannya PERMA No. 1/1999. Beberapa pokok pengaturan dalam PERMA yang terakhir tersebut adalah:

- MA memeriksa dan memutus *judicial review* berdasarkan gugatan atau permohonan (Pasal 1 ayat [1]);
- Gugatan atau permohonan *judicial review* diajukan langsung ke MA (Pasal 1 ayat [3] dan [4]). Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Tap III/MPR/1978, UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa putusan hak uji material (*judicial review*) diambil

¹⁴ Pasal 11 TAP MPR No. III Tahun 1978.

berhubungan dengan pemeriksaan di tingkat kasasi.¹⁵ Pemeriksaan kasasi hanya dapat diajukan jika pemohon telah menggunakan upaya hukum banding kecuali ditentukan lain oleh Undang-undang;¹⁶

- ♦ Yang dapat mengajukan gugatan adalah badan hukum dan kelompok masyarakat (Pasal 1 ayat [5]), sedang yang dapat mengajukan permohonan adalah kelompok masyarakat (Pasal 1 ayat [7]);
- ♦ Tenggang waktu permohonan atau gugatan *judicial review* adalah 180 hari setelah peraturan perundang-undangan tersebut berlaku (Pasal 2 ayat [4]);
- ♦ Dalam pemeriksaan *judicial review* yang berdasarkan suatu gugatan, maka tergugat (pihak pembuat peraturan perundang-undangan) harus didengar keterangannya (Pasal 9 ayat [4]) sedang dalam hal pemeriksaan *judicial review* tersebut didasarkan pada permohonan maka pihak pembuat peraturan perundang-undangan tidak perlu didengar pendapatnya; dan
- ♦ Bila MA mengabulkan gugatan atau permohonan *judicial review* maka pihak yang membuat peraturan perundang-undangan harus mencabutnya (Pasal 9 ayat [2] dan 10 ayat [2]) dan bila pihak yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut tidak mencabutnya maka 90 hari setelah putusan MA tersebut, peraturan perundang-undangan yang harus dicabut dianggap tidak sah dan tidak berlaku umum (Pasal 12 ayat [1] dan 13 ayat [1]).

Pada Tahun 2001, MPR melakukan Perubahan Ketiga terhadap UUD 1945. Dalam Pasal 24 A Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut, kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kembali tegaskan. Sedangkan kewenangan untuk *me-review* Undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ Pasal 31 ayat (3) UU No. 14 tahun 1985, Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970.

¹⁶ Pasal 43 UU No. 14 Tahun 1985.

2. Permasalahan

Terlepas dari tepat tidaknya pemberian kewenangan *me-review* suatu peraturan perundang-undangan kepada MA,¹⁷ ada beberapa pertanyaan sehubungan dengan hukum acara *judicial review* sebagaimana diatur dalam PERMA di atas, antara lain:

- Apakah tepat jika suatu *judicial review* tersebut diminta melalui permohonan (bukan gugatan) maka pihak yang 'termohon' (yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut) tidak perlu didengar keterangannya?;
- Apakah pemberlakuan pembatasan waktu pengajuan *judicial review* yaitu 180 hari sejak peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan berlaku, sudah tepat? Di satu sisi pengaturan ini memberikan kepastian hukum atas 'legalitas' suatu peraturan perundang-undangan. Namun di sisi lain pengaturan tersebut membatasi hak masyarakat, apalagi biasanya peraturan perundang-undangan sulit diakses masyarakat atau tidak bisa diakses segera setelah dibuat. Selain itu biasanya masyarakat baru membaca (dan merasakan adanya kesalahan dalam suatu peraturan) setelah mereka memiliki permasalahan hukum yang berhubungan dengan peraturan tersebut;
- Jika dalam proses *me-review* suatu peraturan perundang-undangan MA berpandangan bahwa memang ada beberapa pasal (tidak seluruhnya) dari suatu peraturan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah MA harus memutuskan bahwa peraturan tersebut seluruhnya tidak berlaku atau bisa hanya memutuskan bahwa pasal-pasal tertentu saja yang tidak berlaku?; dan
- Bagaimana dampak dari tindakan yang telah diambil pemerintah atau pihak lain yang diberikan kewenangan tertentu dalam suatu peraturan

¹⁷ Ada berbagai argumen yang menyatakan bahwa di negara yang menganut sistem *civil law*, sebagian fungsi *judicial review* diserahkan kepada badan tersendiri (misalnya Mahkamah Konstitusi) dari pada ke MA (Hasil Studi Litbang MA). Selain itu pengaturan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 memang terasa janggal karena memisahkan kewenangan *me-review* UU yang diserahkan ke Mahkamah Konstitusi dan kewenangan *me-review* peraturan perundang-undangan di bawah UU yang diserahkan ke MA.

perundang-undangan jika kemudian peraturan perundang-undangan yang memberikan dasar kewenangan tersebut dinyatakan tidak berlaku? Apakah tindakan-tindakan tersebut dinyatakan tetap sah, batal demi hukum atau dapat dimintakan pembatalan? Dan jika telah ada kerugian yang timbul bagi individu atau masyarakat akibat suatu peraturan perundang-undangan yang kemudian dinyatakan batal demi hukum, apakah individu atau masyarakat tersebut dapat menuntut ganti rugi?

3. Rekomendasi

- a. Mengingat permasalahan hukum yang mungkin timbul dari pelaksanaan *judicial review* sebagaimana dijelaskan di atas, maka MA perlu mengadakan suatu studi dalam rangka menyusun perbaikan PERMA MA yang ada saat ini mengenai *judicial review*,
- b. MA perlu mendorong agar materi muatan PERMA tersebut dimasukkan dalam UU Mahkamah Agung yang baru.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya PERMA mengenai *judicial review* yang baru;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang di dalamnya mengatur hukum acara *judicial review*.

C. Pengaturan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Fungsi pengaturan yang dimiliki oleh MA lahir berdasarkan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985. Pasal tersebut menyatakan bahwa MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang. Penjelasan pasal tersebut pada intinya menyatakan bahwa peraturan yang dapat dibuat MA ini berbeda dengan peraturan yang dibentuk pembentuk Undang-undang karena sifat peraturan yang dapat dibuat MA hanya sebagai pengisi kekosongan hukum acara dan tidak dapat mengatur

tentang hak dan kewajiban warga negara atau hal-hal yang berhubungan dengan pembuktian.

Dalam menjalankan fungsi tersebut, MA biasanya menerbitkan apa yang disebut Peraturan MA (PERMA). Sampai saat ini cukup banyak PERMA yang telah dibuat MA. Permasalahannya, ada beberapa PERMA yang bisa dikategorikan tidak sesuai (melampaui) apa yang digariskan dalam UU No. 14 Tahun 1985. Misalnya PERMA No. 1/1999 tentang Hak Uji Material,¹⁸ PERMA No. 2 Tahun 2000 tentang Penyempurnaan PERMA No. 3 Tahun 1999 tentang Hakim Ad Hoc, dan PERMA No. 1 Tahun 2000 tentang Lembaga Paksa Badan.

PERMA No. 2 Tahun 2000 misalnya mengatur persyaratan untuk menjadi hakim ad hoc, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban hakim ad hoc, hal mana seharusnya diatur dalam Undang-undang. Selain itu, dalam PERMA tersebut diatur pula mengenai kebolehan dicantulkannya dissenting opinion dalam putusan bagi hakim ad hoc. Hal tersebut sebenarnya bersifat positif, namun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PERMA No. 1 Tahun 2000 misalnya mengatur hal-hal yang bertentangan dengan Undang-undang yang mengatur lembaga paksa badan (HIR Pasal 209-224 dan RBG Pasal 242-258). Hal tersebut antara lain ketentuan yang menaikkan syarat jumlah hutang yang tidak dibayar yang dapat menerbitkan hak bagi kreditur untuk meminta paksa badan (Pasal 4).

2. Rekomendasi

Pada prinsipnya, fungsi mengatur yang dimiliki MA tidak tepat dalam konteks pelaksanaan sistem pemisahan kekuasaan guna mendukung adanya *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara. Namun di sisi lain, mengingat sering kali ada kelemahan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu adanya kekosongan hukum, maka pemberian fungsi tersebut kepada MA masih dianggap perlu dan dapat dipertahankan.

¹⁸ Lihat penjelasan bagian sebelumnya.

Untuk menghindari dampak negatif dari fungsi ini, mekanisme penyusunan PERMA perlu diatur secara lebih rinci dan ketat. MA perlu mengatur tata cara penyusunan PERMA sehingga prosesnya lebih terbuka dan partisipatif. Kalangan di luar MA yang berkepentingan, seperti pengacara atau akademisi, perlu dilibatkan dalam penyusunan PERMA.

Selain itu, segera setelah sebuah PERMA dibuat, MA perlu memublikasikannya kepada publik dan menyerahkannya ke DPR dan Presiden agar dapat menjadi pertimbangan mereka dalam melakukan amandemen atau pembuatan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan baru yang relevan.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur tata cara penyusunan PERMA yang lebih terbuka dan partisipatif;
- b. PERMA lebih mudah diakses oleh masyarakat.

D. Pengawasan dan Pembinaan

Fungsi pengawasan MA diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985. Berdasarkan Undang-undang tersebut, obyek dari fungsi pengawasan MA dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar yaitu pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris, serta pengawasan terhadap hakim dan proses peradilan.

Kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris diatur dalam Pasal 36 UU No. 14 Tahun 1985. Sedangkan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan diatur dalam Pasal 10 ayat (4) UU No. 14 Tahun 1970. Kewenangan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan ini diperjelas dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan hakim dalam menjalankan tugasnya di semua lingkungan peradilan.

Sehubungan dengan fungsi tersebut, dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 dinyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, tegoran atau peringatan yang dianggap perlu. Pengawasan di atas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam menerima dan memutus perkara.

Selain fungsi pengawasan, berdasarkan berbagai Undang-undang yang mengatur mengenai badan peradilan, misalnya UU No. 2 Tahun 1986, MA juga memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan di bawah MA. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang tersebut dikatakan bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh MA. Dan dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 1986 dan Penjelasan¹⁹ disebutkan pula bahwa MA memiliki wewenang untuk membina karir hakim melalui kewenangannya dalam menentukan mutasi dan promosi hakim.

Jika ditinjau dari obyeknya, pengawasan (dan pembinaan) hakim dan pengadilan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku.¹⁹ Dan metode yang biasanya dilakukan oleh MA dalam melakukan pengawasan antara lain:

- ♦ Inspeksi rutin dan mendadak;
- ♦ Meminta laporan secara periodik dari pengadilan; dan
- ♦ Menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat.

Sebenarnya secara tidak langsung, saat melakukan fungsi pengawasan, MA juga melakukan fungsi pembinaan. Misalnya saat pengawasan melakukan inspeksi dan menemukan kesalahan dalam proses administrasi pengadilan, selain menghukum pihak yang melakukan kesalahan (jika kesalahannya fatal dan disengaja), pengawas biasanya memberitahukan kesalahan yang ditemuinya dan memberitahu bagaimana seharusnya kesalahan tersebut dapat dihindari (melakukan pembinaan).

¹⁹ Keputusan Ketua MA No. KMA/006/SK/III/1994.

Namun demikian, MA juga melakukan kegiatan-kegiatan yang secara langsung dimaksudkan untuk membina hakim dan pengadilan, misalnya mengadakan pendidikan dan pelatihan (Diklat) bagi hakim atau mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang berisikan petunjuk-petunjuk (bimbingan) administrasi peradilan dan teknis yudisial bagi hakim agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Adapun hasil pengawasan dan pembinaan sebagaimana dijelaskan di atas (seharusnya) merupakan dasar pertimbangan bagi MA dalam membina karir hakim melalui kebijakan mutasi dan promosi hakim.

Bagian ini hanya akan membahas mengenai fungsi pengawasan MA terhadap penasehat hukum dan notaris serta fungsi pembinaan MA yang berhubungan dengan penyelenggaraan Diklat, mengeluarkan petunjuk serta penentuan mutasi dan promosi bagi hakim. Fungsi pengawasan terhadap hakim dan pengadilan akan dibahas secara terpisah dalam Bab Pengawasan dan Pendisiplinan mengingat materi pembahasannya yang luas.

1. Pembinaan Terhadap Pengadilan dan Hakim

Berikut ini pemaparan mengenai fungsi pembinaan MA yang berhubungan dengan penyelenggaraan Diklat dan mengeluarkan petunjuk bagi hakim untuk membina teknis yusidial.

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

1.1.1. Pendidikan dan Pelatihan

Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi Hakim oleh MA dilaksanakan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA (Pusdiklat MA). Organisasi Pusdiklat MA ini diperkenalkan pertama kali melalui SK Ketua MA No. KAM/040/SK/X/1994. Dalam SK tersebut lembaga diklat masih digabung dengan lembaga penelitian dan pengembangan (Litbang). Keberadaan Pusdiklat MA semakin dimantapkan dalam Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA RI No. MA/PANSEK/007/SK./Tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal

MARI No. MA/PANSEK/02/SK/Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretaris Jenderal MA RI. SK tersebut antara lain mengatur pemisahan antara lembaga Diklat dengan Litbang.

Dalam SK di atas disebutkan bahwa fungsi utama Pusdiklat MA antara lain adalah menyusun rencana dan program, kurikulum, silabus, dan materi diklat, menyelenggarakan kegiatan diklat serta menyiapkan sarana dan prasarana diklat.

Dalam pelaksanaannya, fungsi pendidikan dan pelatihan yang selama ini dijalankan oleh MA masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain:²⁰

- ♦ Organisasi Badan Diklat kurang sesuai dengan kebutuhan;
- ♦ Kurikulum pendidikan dan pelatihan yang kurang tepat;
- ♦ Metode pengajaran kurang edukatif;
- ♦ Pengajar kurang berkualitas;
- ♦ Sistem evaluasi tidak efektif dan belum dihubungkan dengan sistem karir; dan
- ♦ Budget yang kurang memadai.

1.1.2. Memberikan Petunjuk

Sebagaimana telah disinggung, dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap hakim dan penyelenggaraan proses peradilan, MA memiliki kewenangan untuk memberikan petunjuk.²¹ Untuk menjalankan wewenang tersebut, MA kerap mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) untuk memberi arahan kepada hakim, mulai dari petunjuk untuk melaksanakan administrasi peradilan sampai dengan petunjuk mengenai bagaimana seharusnya hakim menafsirkan suatu pasal.²²

²⁰ Penjelasan lebih lanjut mengenai Badan Diklat dapat dilihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LeIP yaitu MA, "Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan Hakim", 2003.

²¹ Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985.

²² Lihat misalnya Himpunan Surat Edaran MA dan Peraturan MA tahun 1951-1997 (Jakarta, MA RI, 1999) yang memuat banyak sekali contoh mengenai hal di atas.

Banyaknya SEMA yang berisikan petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu pasal tertentu dianggap sebagai bentuk kompensasi dari ketidakmampuan MA menguatkan keberadaan yurisprudensi MA sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus perkara.²³

Secara prinsip, sebenarnya SEMA yang sifatnya memberi petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu pasal tertentu tersebut tidak tepat karena akan menyebabkan beberapa hal antara lain:

- MA tidak terpacu untuk membuat putusan yang memiliki argumentasi hukum yang baik dan konsisten;
- MA tidak terpacu untuk menyebarluaskan putusan-putusannya;
- Hakim pengadilan di bawah MA tidak terpacu untuk berargumentasi dan menafsirkan suatu aturan hukum; dan
- Mengurangi independensi hakim dalam memutus perkara.

Namun ada beberapa hal yang menyebabkan pelaksanaan hal tersebut dalam kondisi saat ini masih dapat dipertimbangkan, yaitu:

- Peran putusan MA/Yurisprudensi MA sebagai rujukan/bahan pertimbangan dalam menafsirkan suatu masalah hukum belum dapat berjalan efektif karena tidak jarang putusan MA tidak konsisten, tidak jarang argumentasi hukum dalam putusan MA kurang elaboratif, dan putusan MA tidak mudah diakses para hakim;
- Kualitas sebagian hakim pengadilan pertama dan banding masih lemah (karena kelemahan sistem rekrutmen dan pembinaan hakim); dan
- Kelemahan sistem mutasi dan promosi dan evaluasi kualitas hakim sehingga hakim tidak terpacu untuk membuat putusan yang berkualitas bila ingin tetap berkarir sebagai hakim.

²³ Lihat penjelasan mengenai hal ini dalam, Pompe, *op.cit.* Yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah putusan MA atas suatu masalah hukum tertentu yang dianggap dapat menjadi pedoman bagi pengadilan di bawah MA saat mereka memutus perkara yang serupa.

1.1.3. Pembinaan Karir (Mutasi dan Promosi)

Pasal 11 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 menyatakan bahwa “Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal 10 ayat (1)²⁴ secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.”²⁵ Penjelasan Umum Undang-undang tersebut antara lain menyatakan bahwa kewenangan organisatoris, administratif dan finansial tersebut termasuk di dalamnya kewenangan mengelola mutasi dan promosi hakim.²⁶ Pengaturan di atas lebih ditegaskan dalam No. 2 Tahun 1986. Pasal 16 ayat (2) Undang-undang tersebut menyatakan bahwa “Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.”

Walau dari pasal-pasal di atas terkesan bahwa kewajiban Menteri untuk meminta persetujuan Ketua MA terbatas hanya dalam ‘mempromosikan’ hakim menjadi Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan saja, namun sebenarnya tidak demikian. Penjelasan Umum UU No. 14 Tahun 1970 dan Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 1986 pada intinya menyatakan bahwa dalam rangka pemindahan dan kenaikan pangkat terhadap hakim, departemen akan mengadakan kerjasama dan konsultasi dengan MA. Lebih jauh lagi dalam Penjelasan Umum tersebut ditegaskan MA tidak akan ditinggalkan dan akan didengar serta diikutsertakan (dalam mutasi dan promosi). Atas dasar ketentuan tersebutlah MA memiliki fungsi pembinaan karir hakim.

Dalam prakteknya selama ini pelaksanaan fungsi pembinaan karir (mutasi/promosi dan evaluasi) bagi hakim dan pimpinan pengadilan tingkat pertama dan banding oleh MA memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain:

²⁴ Pasal 10 ayat (1) menjelaskan 4 lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama dan peradilan militer.

²⁵ Yang dimaksud dengan masing-masing departemen yang bersangkutan adalah Departemen Kehakiman (yang bertanggungjawab atas pembinaan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara), Departemen Agama (yang bertanggungjawab atas pembinaan peradilan agama) dan Departemen Pertahanan dan Keamanan (bertanggungjawab atas pembinaan peradilan militer).

²⁶ Lihat bagian 6 Penjelasan Umum UU No. 14 Tahun 1970.

- ♦ MA tidak memiliki data yang akurat mengenai jumlah dan tempat keberadaan (posisi tugas) hakim yang ada di Indonesia;
- ♦ MA tidak memiliki sistem evaluasi terhadap kualitas, kinerja dan integritas hakim yang obyektif; dan
- ♦ Pada masa lalu pihak yang mewakili MA menentukan mutasi dan promosi bersifat elitis dan kadang melakukan penyimpangan dalam menjalankan fungsinya.

Saat ini telah ada perbaikan dari aspek penentuan kebijakan mutasi dan promosi dimana telah dibentuk Tim yang terdiri dari perwakilan Pimpinan MA, Hakim Agung dan Sekjen MA dengan didukung pejabat MA lain yang dianggap perlu untuk menentukan mutasi dan promosi hakim.²⁷

1.2. Rekomendasi

1.2.1. Perbaikan Diklat

MA perlu memperbaiki Diklat yang diselenggarakan untuk hakim, mulai dari kurikulum, pengajar, metode pengajaran, SDM pelaksanaannya, dan sebagainya.²⁸

1.2.2. Perbaikan Wewenang Memberikan Petunjuk dalam Bentuk Penerbitan SEMA

- a. MA harus lebih selektif dalam mengeluarkan SEMA yang bersifat memberi petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu peraturan;
- b. MA harus melakukan upaya-upaya untuk menciptakan konsistensi putusannya, memperkaya argumentasi putusan-putusannya, memperbanyak penerbitan putusan MA, memperbaiki sistem

²⁷ Misalnya melibatkan Pimpinan Badan Diklat dan Biro Kepegawaian. Lihat Surat Keputusan Ketua MA No: KMA/43/SK/III/2002 tentang Tim Tetap Perumusan Kebijakan Kepegawaian Pejabat Peradilan.

²⁸ Penjelasan lebih lanjut mengenai rekomendasi perbaikan Badan Diklat dapat dilihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LelP yaitu MA, "Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan Hakim", 2003.

rekrutmen hakim dan memperbaiki sistem mutasi, promosi, kontrol, serta evaluasi atas kualitas hakim.²⁹

1.2.3. Perbaikan Sistem Pembinaan Karir

- a. MA perlu mengumpulkan data hakim (jumlah, keberadaan dan waktu penempatan di pengadilan terakhir) dari seluruh pengadilan pertama dan banding;
- b. MA perlu memperbaiki mekanisme evaluasi terhadap kualitas dan kinerja hakim untuk mendukung adanya mutasi dan promosi yang lebih obyektif.³⁰

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya perbaikan Diklat secara bertahap antara lain terhadap kurikulum, pengajar, metode pengajaran dan SDM pelaksananya;
- b. Adanya putusan MA yang konsisten dan didukung oleh argumentasi yang memadai, dan adanya sistem yang memudahkan hakim untuk mengakses putusan MA;
- c. Adanya perbaikan sistem rekrutmen, mutasi, promosi dan kontrol, serta evaluasi kinerja hakim;
- d. Terkumpulnya data hakim di Indonesia yang lengkap dan *up to date*.

2. Pengawasan Terhadap Penasehat Hukum dan Notaris

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pasal 35 UU No. 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa MA dan Pemerintah melakukan pengawasan terhadap notaris dan penasehat hukum. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam beberapa aturan teknis. Fungsi pengawasan MA terhadap notaris dan khususnya penasehat hukum, kerap mendapatkan

²⁹ Penjelasan lebih lanjut mengenai rekomendasi ini lihat Bab Manajemen Perkara dan Bab Sistem Informasi sedangkan penjelasan lebih lanjut mengenai perbaikan sistem pembinaan hakim (rekrutmen, mutasi, promosi dan evaluasi kualitas hakim) lihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LeIP yaitu MA, "Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim", 2003.

³⁰ *Ibid.*

kritik. Fungsi tersebut dianggap tidak seharusnya diberikan ke MA karena beberapa hal, antara lain.³¹

- ♦ Fungsi pengawasan tersebut, khususnya pengawasan terhadap penasehat hukum dianggap dapat mempengaruhi independensi kedua profesi tersebut. Apalagi dengan diundangkannya UU No 18 Tahun 2003 tentang Advokat, keberadaan fungsi pengawasan terhadap penasehat hukum sudah tidak tepat karena dalam Undang-undang tersebut kewenangan MA tersebut tidak diakui;
- ♦ Fungsi-fungsi tersebut sebenarnya fungsi yang dapat dilakukan pihak lain. Di sisi lain, masih banyak tugas lain yang harus diemban MA yang belum dapat dijalankan secara maksimal. Selain itu, dengan akan diserahkan kewenangan untuk mengelola administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA, maka tugas MA akan semakin berat.

2.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penghapusan fungsi MA untuk mengawasi penasehat hukum dan notaris.

2.3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain menghapuskan fungsi MA untuk mengawasi penasehat hukum dan notaris.

E. Pertimbangan dan Nasehat Hukum

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum diatur dalam Pasal 37 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun

³¹ Wawancara dengan penasehat hukum dan notaris, 2002. Lihat pula Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi* (Jakarta: PSHK, 2002).

tidak kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya. Sedangkan kewenangan untuk memberikan nasehat hukum diatur dalam Pasal 35 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk memberi nasehat hukum kepada Presiden dalam menerima dan menolak grasi. Kewenangan tersebut kemudian diperkuat dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945 yang dalam Pasal 14 menyatakan bahwa Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA.

Dalam prakteknya, banyak pihak yang menyalahartikan kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum. Sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya kewenangan MA tersebut hanyalah untuk memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara. Namun tidak jarang individu, kelompok masyarakat, organisasi politik bahkan institusi pemerintah (yang bukan Lembaga Tinggi Negara) meminta pertimbangan hukum ke MA atas suatu permasalahan hukum.

Keberadaan fungsi untuk memberikan pertimbangan hukum kepada lembaga negara lainnya dianggap tidak tepat karena beberapa alasan:

Pertama, secara tidak langsung, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara. Hal tersebut akan terjadi jika permasalahan yang dimintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. Ambil contoh misalnya DPR meminta pertimbangan hukum ke MA mengenai apakah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang untuk memeriksa keuangan suatu yayasan militer yang mendapat dana dari APBN. Jika MA memberikan pertimbangan hukum atas pertanyaan tersebut kemudian ada pihak yang menggugat yayasan militer ke pengadilan dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum MA, maka hakim yang memutus perkara akan 'terusik' independensinya jika ia akan menafsirkan berbeda dengan pertimbangan hukum yang dibuat oleh MA tersebut. Memang ada yang mengusulkan atau beranggapan bahwa MA bisa saja tidak memberikan suatu pertimbangan hukum jika hal tersebut berpotensi mengganggu independensi peradilan, atau jika dianggap permintaan tersebut

dimaksudkan untuk meminta MA agar memberikan suatu penafsiran hukum. Dan memang dalam prakteknya, MA kerap menolak permintaan yang demikian. Namun sulit untuk bisa membayangkan ada pertimbangan hukum yang tidak berpotensi menyebabkan hal-hal di atas.

Kedua, pelaksanaan wewenang tersebut dapat merendahkan wibawa MA apabila pertimbangan hukum yang dibuat MA atas suatu hal 'diacuhkan' oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena sifat pertimbangan hukum tersebut tidak mengikat.

Selain itu, jika fungsi ini dihapuskan, maka sedikit banyak pekerjaan MA, khususnya Ketua MA, akan berkurang. Karena selama ini adanya fungsi ini cukup membebani waktu dan pemikiran MA mengingat cukup banyak permintaan dari berbagai pihak kepada MA untuk memberikan pertimbangan hukum atas suatu hal. Dalam bulan Januari sampai dengan Juli 2002 saja, ada 156 surat permohonan pertimbangan hukum yang diajukan oleh berbagai pihak kepada MA.³²

2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penghapusan fungsi MA dalam memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya.

3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain mengatur penghapusan fungsi MA dalam memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya.

F. Administratif

Pasal 11 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 pada intinya menyatakan MA memiliki fungsi untuk mengurus administrasinya sendiri. Fungsi administrasi ini biasanya berhubungan dengan pengelolaan organisasi, sumber daya

³² Lihat Laporan Tahunan MA 2001-2002.

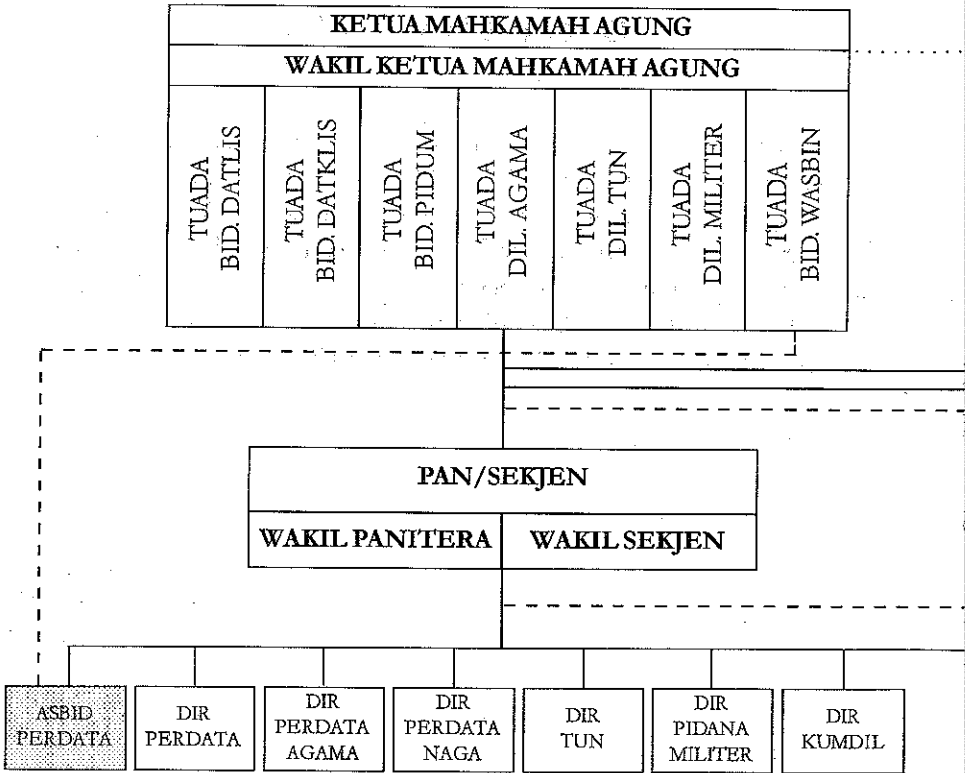
manusia maupun sarana dan prasarananya. Karena itu pembahasan mengenai fungsi ini akan elaborasi dalam Bab tersendiri mengenai Organisasi, Sumberdaya Finansial dan Sarana/Prasarana serta Sumber Daya Manusia.

BAB IV

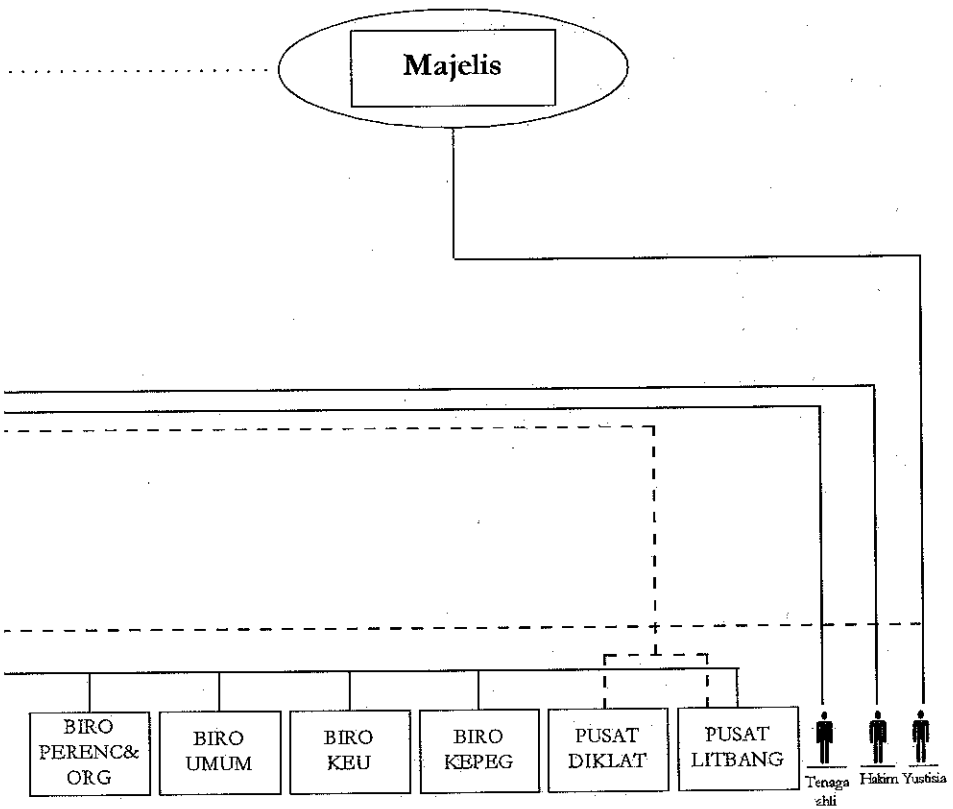
ORGANISASI

Bentuk organisasi Mahkamah Agung (MA) diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 14 tahun 1985), Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1985 tentang Organisasi Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung, dan Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA No. MA/PANSEK/013/SK/VI/TAHUN 2002. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, struktur organisasi MA adalah sebagai berikut:

Struktur Organisasi MA



Keterangan: _____ = Garis Koordinasi
 - - - - - = Garis Tanggung Jawab



Berikut ini deskripsi, penelaahan serta rekomendasi yang berhubungan dengan organisasi MA berdasarkan hasil kajian pustaka dan *in depth interview*.

A. Kepaniteraan dan Kesekretariatan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

1.1. Panitera/Sekretaris Jenderal

UU No. 14 tahun 1985 menggabungkan fungsi kepaniteraan (administrasi peradilan) dengan fungsi kesekretariatan (administrasi umum). Hal ini dinyatakan dalam Pasal 27 UU tersebut yang menyebutkan bahwa Panitera MA merangkap Sekretaris Jenderal MA. Karena itu, pemimpin tertinggi administrasi umum dan administrasi peradilan adalah Panitera/Sekretaris Jenderal MA (Pansekjen MA).

Dalam pelaksanaan fungsinya, Pansekjen menjadi semacam “koordinator” karena ia dibantu oleh seorang Wakil Panitera dan seorang Wakil Sekretaris Jenderal. Namun otoritas tertinggi dalam pengambilan keputusan atau kebijakan tetap berada di tangan Pansekjen. Hal ini berakibat bercampuraduknya dua fungsi yang berbeda yang berpotensi menyebabkan tidak efektifnya organisasi MA.³³

Selain itu penggabungan fungsi kepaniteraan dan fungsi kesekretariatan membuat beban kerja Pansekjen MA menjadi terlalu berat. Apalagi beban kerja Pansekjen akan semakin berat dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap). Hal ini disebabkan karena dengan peralihan tersebut, sebagian fungsi-fungsi yang selama ini dilakukan oleh Sekjen Departemen akan dialihkan pula ke pemegang posisi Sekjen di MA.

³³ Wawancara dengan Hakim Agung, mantan Pansekjen MA dan pejabat MA lainnya, 2001.

1.2. Direktur, Panitera Muda dan Panitera Pengganti

Dalam Pasal 18 UU Nomor 14 tahun 1985 disebutkan bahwa “Pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya Kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang Panitera dan dibantu oleh seorang Wakil Panitera, beberapa orang Panitera Muda, dan beberapa orang Panitera Pengganti.” Nyatanya dalam struktur organisasi MA saat ini terdapat direktorat-direktorat yang tugasnya melakukan administrasi perkara.³⁴ Setiap direktorat dikepalai oleh direktur yang secara struktural berada di bawah Pansekjen melalui Wakil Panitera.

Penggunaan istilah direktur ini tidaklah tepat, karena secara fungsional tugas direktur menjalankan fungsi kepaniteraan (mendukung tugas Panitera dalam menangani perkara). Istilah direktur dan direktorat mulai dikenalkan dalam Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1985 tentang Organisasi Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung (Keppres No. 5 tahun 1985). Masalah yang sama ditemui dalam penyebutan istilah ‘Asisten Koordinator’ atau ASKOR dan ‘Asisten Hakim Agung’ yang memiliki fungsi mendukung administrasi perkara.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru. UU tersebut perlu mengatur organisasi MA yang baru yang memisahkan secara tegas fungsi Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal yakni menjadi 2 (dua) unit kerja eselon I yang berbeda. Panitera dikoordinasikan oleh Ketua dan Wakil Ketua MA serta Ketua-ketua Muda yang membawahi kamar-kamar di MA. Jajaran kepaniteraan diperbantukan pada seluruh Hakim Agung yang ada di kamar-kamar dan majelis untuk mendukung kelancaran tugas memeriksa dan memutus perkara. Sedangkan Sekretaris Jenderal dikoordinasikan oleh TUADA WASBIN (Ketua Muda urusan Pengawasan dan Pembinaan), khusus

³⁴ Semua direktorat yang ada pada dasarnya melakukan pekerjaan yang berkaitan langsung dengan administrasi perkara kecuali Direktorat Hukum dan Peradilan yang fungsi utamanya lebih kepada pengawasan, penelitian dan menyiapkan panduan administrasi peradilan. Lebih lanjut mengenai Direktorat Hukum dan Peradilan ini akan dibahas tersendiri dalam bagian lain.

dalam hal kebijakan kepegawaian teknis peradilan. Sedangkan berkaitan dengan kebijakan organisasi secara keseluruhan, Sekretaris Jenderal (dan Badan Pembinaan Peradilan) dikoordinasikan secara langsung oleh Ketua MA;

- b. MA sebaiknya mengubah nomenklatur (penamaan) direktur menjadi Panitera Muda dan nomenklatur Asisten Hakim Agung dan Asisten Koordinator menjadi Panitera Pengganti dan Koordinator Panitera Pengganti.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru dan Keppres mengenai struktur organisasi MA yang mengenai pemisahan secara tegas antara unit kerja Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal sehingga menjadi unit kerja eselon I tersendiri sebagai mana dijelaskan;
- b. Diterbitkannya Keppres dan SK Panitera/Sekjen yang mengubah nomenklatur direktur menjadi Panitera Muda dan nomenklatur Askor dan Asisten menjadi Koordinator Panitera Pengganti dan Panitera Pengganti

B. Pengawasan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada tahun 2001 MA telah mempunyai organ baru yakni Ketua Muda MA RI urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Pembentukan Tuada Wasbin ini adalah berdasarkan Keppres 131/M/Tahun 2001. Sampai saat ini belum ada pengaturan yang jelas mengenai tugas, wewenang dan mekanisme kerja Tuada Wasbin. Dalam Rapat Kerja (Raker) Nasional Terbatas MA dengan para Ketua Pengadilan Tinggi dari semua lingkungan peradilan di Indonesia tahun 2001, diusulkan bahwa ruang lingkup dan wewenang Ketua Muda urusan Pengawasan adalah:³⁵

³⁵ Lihat dalam: Mahkamah Agung RI, Hasil Rapat Kerja Nasional Terbatas Mahkamah Agung RI dengan Para Ketua Pengadilan Pengadilan Tingkat Banding dari Semua Lingkungan Peradilan seluruh Indonesia Tahun 2001 (Yogyakarta, 23 - 27 September 2001), Kesimpulan Komisi V (Lima) tentang Sistem Pengawasan di Lingkungan Peradilan, Hal.3.

1. Pengawasan atas penyelenggaraan peradilan dan administrasi peradilan;
2. Memeriksa kebenaran dari laporan-laporan dan pengaduan yang berkaitan dengan penyimpangan/kesalahan prosedur yang terjadi di semua lingkungan peradilan;
3. Melaporkan hasil pengawasan dan pemeriksaan secara berkala kepada yang berwenang;
4. Melakukan pengawasan terhadap semua kegiatan di bidang personalia baik di MA maupun di semua badan peradilan, mulai dari rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi, mutasi hingga pemberhentian.

Selain itu, pada tahun 2002, MA membentuk unit kerja baru, yaitu Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Unit kerja setingkat eselon II ini berkedudukan di bawah Pansekjen, namun dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin.³⁶ Namun ada khawatir bahwa dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap) maka kedudukan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan sebagai eselon II kurang kuat mengingat beban kerjanya yang besar.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu mengatur tugas, wewenang dan mekanisme kerja Tuada Wasbin;
- b. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pembentukan unit kerja baru setingkat eselon I di MA yang akan disertai tugas untuk, antara lain:

³⁶ Mengenai unit kerja Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan Lihat: Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/013/SK/VI/Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor:MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi dan tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

- ◆ Mengorganisasikan pengawasan dan pembinaan terhadap aspek perilaku hakim,³⁷ administrasi umum dan administrasi peradilan serta aspek teknis yudisial;
- ◆ Memberi dukungan organisasional bagi pelaksanaan proses eksaminasi; dan
- ◆ Melakukan pengawasan keuangan di internal MA.

Nomenklatur/penamaan yang dapat digunakan bagi unit kerja tersebut adalah Badan Pengawas Peradilan. Badan Pengawas Peradilan ini akan bertanggungjawab langsung kepada Ketua MA, namun pelaksanaan kegiatannya dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mendelegasikan tugas dan wewenang tertentu kepada Tuada Wasbin;
- b. Diundangkannya Undang-undang MA dan Keppres yang mengatur mengenai organisasi MA yang baru, yang di dalamnya diatur mengenai Pembentukan Badan Pengawas Peradilan di lingkungan MA.

C. Puslitbang dan Puskidlat

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Berdasarkan SK No. MA/PANSEK/013/SK/IV/TAHUN 2002 MA, memiliki Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) dan Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Puskidlat) yang keduanya dipimpin oleh pejabat eselon II. Seiring dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap) maka beban Puslitbang dan Puskidlat MA akan semakin besar. Puskidlat nantinya harus bertanggung jawab untuk melakukan pendidikan bagi seluruh hakim di Indonesia, sebuah

³⁷ Tergantung pembagian wewenang antara MA dengan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan perilaku hakim. Lihat MA, Naskah Akademisi RUU Komisi Yudisial (2003).

beban yang selama ini dibagi antara Pusdiklat MA dan Pusdiklat Depkeh & HAM. Hal yang serupa akan dialami oleh Puslitbang. Dengan peralihan kewenangan tersebut, tuntutan Puslitbang untuk memberikan dukungan penelitian dan pengembangan organisasi ke Ketua MA, akan semakin besar pula. Oleh karena itu ada kekhawatiran, tanpa adanya peningkatan kedudukan Puslitbang dan Pusdiklat maka beban kerja dua organ tersebut akan terlalu berat.

2. Rekomendasi

Ma perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru dan Keppres mengenai Struktur Organisasi MA yang baru untuk antara lain mengatur peningkatan kedudukan Puslitbang dan Pusdiklat menjadi organ yang setingkat dengan Sekretaris Jenderal dan Panitera (eselon I). Namun agar organisasi MA tidak terlalu besar dan mengingat fungsinya yang cukup dekat satu sama lain, kedua unit kerja tersebut dapat digabung dalam satu badan yaitu Badan Litbang dan Diklat.

3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain mengatur pembentukan Badan Litbang dan Diklat sebagai unit kerja eselon I.

D. Direktorat Hukum dan Peradilan

1. Kondisi Normatif dan Permasalahannya

Direktorat Hukum dan Peradilan (Ditkumdil) mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Kepaniteraan dalam menyelenggarakan kegiatan di bidang hukum dan masalah peradilan berdasarkan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Panitera. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Direktorat Hukum dan Peradilan (Ditkumdil) mempunyai fungsi:³⁸

³⁸ Pasal 59 dan 60 SK Panitera/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

- a. Mengumpulkan dan mengolah segala problem hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan serta mengikuti perkembangannya.;
- b. Melaksanakan hubungan kerja di bidang hukum dengan Lembaga Negara dan Instansi lain;
- c. Melakukan kegiatan dokumentasi hukum, yurisprudensi dan menyebarluaskan yurisprudensi serta mengelola perpustakaan;
- d. Membina administrasi peradilan, organisasi peradilan dan tata laksana peradilan dari semua lingkungan peradilan;
- e. Melaksanakan pengamatan terhadap kegiatan Hakim, Panitera Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding dari semua lingkungan peradilan, Penasihat Hukum dan Notaris dalam melaksanakan tugasnya.

Permasalahannya, dalam struktur organisasi MA pasca penyatuan atap, akan ada penambahan organ baru dimana sebagian besar fungsi organ baru tersebut mirip dengan fungsi Ditkumdil. Selain itu, sebenarnya dalam struktur organisasi MA yang ada, sedikit banyak ada persinggungan antara fungsi Ditkumdil dan fungsi Puslitbang dan Pusdiklat.

2. Rekomendasi

Dalam struktur organisasi MA pasca penyatuan atap, akan ada penambahan organ baru. Dengan akan adanya penambahan organ baru, fungsi-fungsi Ditkumdil dapat dialihkan untuk dilaksanakan oleh unit kerja lain seperti Badan Pembinaan Peradilan, Badan Pengawas Peradilan, Badan Diklat dan Litbang (Lihat Bagian Organisasi MA Pasca Penyatuan Atap di bagian bawah). Sedangkan fungsi pengawasan terhadap advokat dan notaris sebaiknya dihapuskan.³⁹ SDM yang ada pada unit kerja Ditkumdil dapat dialihkan ke unit-unit kerja baru tersebut sesuai dengan kualifikasi dan pengalaman kerja sebelumnya.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya Keppres dan SK Pansekjen MA yang baru yang mengatur peralihan fungsi Ditkumdil kepada unit kerja lainnya;

³⁹ Lihat Bab III tentang Fungsi MA.

- b. Dialihkannya SDM yang dahulunya bekerja di Ditkumdil, kepada unit kerja lain yang akan menampung fungsi Ditkumdil tersebut.

E. Humas dan Unit Pengelola Data dan Informasi

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Untuk menjembatani MA dengan publik maka diperlukan sikap aktif (proaktif) dari MA untuk selalu mengkomunikasikan kebijakan maupun tindakan strategis yang diambil oleh MA. Biasanya fungsi tersebut merupakan fungsi unit kerja Hubungan Masyarakat (Humas) pada instansi atau organisasi tertentu. Humas yang berfungsi dengan efektif akan memberikan dampak pada pembangunan karakter citra suatu lembaga.

Pada saat ini, Humas MA tidak dapat berjalan dengan baik. Salah satu penyebab belum efektifnya fungsi Humas ini adalah karena secara struktural Humas di MA hanyalah unit kerja eselon IV di bawah Biro Umum.⁴⁰ Dengan demikian jika MA ingin menyampaikan pandangannya keluar, maka prosedurnya adalah bagian Humas menerima masukan dan membahasnya, lalu hasil disampaikan ke Kepala Bagian Humas dan Protokol untuk kemudian disampaikan kepada Kepala Biro Umum. Kemudian Kepala Biro Umum menyampaikan hal tersebut kepada Pansekjen. Pansekjen inilah yang kemudian menyampaikan pandangan MA kepada publik.

Keberadaan unit kerja Sub Bagian Humas yang berada di bawah Bagian Humas dan Protokol (Bagian Humas dan Protokol adalah unit kerja eselon III di bawah Biro Umum) tidaklah tepat karena menggabungkan dua fungsi yang sama sekali berbeda. Fungsi Humas lebih kepada peran MA dalam menjembatani atau menjalin komunikasi publik, sedangkan fungsi Protokol adalah fungsi yang mengatur acara-acara yang sifatnya seremonial di MA.

⁴⁰ Lihat Pasal 88-89 Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/007/SK/IV/Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

Selain itu, sebagaimana dijelaskan di bab-bab sebelumnya, saat ini MA juga belum memiliki unit kerja yang bertanggungjawab mengelola data dan informasi di MA. Dampaknya adalah, informasi atau data dari setiap unit kerja sebagai hasil pelaksanaan tugasnya selama ini tidak terkelola dengan baik. Data tersebut tersebar di setiap unit kerja, bahkan ada kesulitan bagi suatu unit kerja untuk mendapatkan informasi dari unit kerja lain.

2. Rekomendasi

Sebagai perwakilan MA dalam penyampaian informasi ke publik, MA perlu meningkatkan Humas menjadi unit kerja setingkat eselon II.

Selain itu, MA perlu membentuk unit kerja khusus yang akan menangani masalah manajemen informasi.⁴¹ Diusulkan nomenklatur dari unit kerja ini adalah Pusat Pengolahan Data (Pulahta). Unit kerja ini perlu disertai tugas untuk mengelola data dan informasi dari seluruh pengadilan, mengelola sistem informasi yang akan dikembangkan MA (SIMARI), mengelola *website* dan sebagainya.

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkan Keppres dan SK Pansekjen MA yang baru yang mengatur peningkatan tingkat eselon Humas dan membentuk Pusat Pengolahan Data (Pulahta).

F. Tenaga Ahli

1. Kondisi Normatif , Empiris dan Permasalahannya

Tenaga Ahli mempunyai tugas untuk memberikan pertimbangan dan pendapat berdasarkan keahlian serta mengkaji masalah hukum di bidang peradilan untuk kepentingan Pimpinan dan Majelis pada MA. Jumlah dari tenaga ahli ini sebanyak-banyaknya 6 (enam) orang dan dalam melaksanakan

⁴¹ Lihat pula rekomendasi pada Bab Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi.

tugasnya, mereka bertanggungjawab langsung kepada Ketua MA yang pelaksanaan sehari-harinya dikoordinasikan oleh Pansekjen MA.⁴²

Umumnya, tenaga ahli ini berasal dari kalangan hakim. Dulu banyak hakim-hakim yang berkualitas yang pernah menjadi tenaga ahli. Namun tidak semua tenaga ahli yang ada saat ini adalah hakim yang mempunyai kualitas yang baik. Kadang kala posisi tenaga ahli seperti hanya menjadi tempat bagi Hakim Tinggi yang tidak ingin ditempatkan di daerah ataupun tempat 'menunggu' sebelum masa pensiun.⁴³ Padahal sebenarnya, posisi tenaga ahli ini penting untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas Ketua MA.

2. Rekomendasi

MA perlu memperjelas kualifikasi tenaga ahli. Selain itu penggunaan istilah Tenaga Ahli sebaiknya dirubah menjadi Tim Ahli. Tim Ahli ini harus merupakan pakar yang kredibel dan menguasai permasalahan hukum yang terdiri dari hakim dan non-hakim. Tim ahli ini diperbantukan pada Ketua dan Wakil Ketua MA dengan dikoordinasikan oleh Wakil Ketua MA, dan memiliki garis koordinasi tertentu dengan Badan Litbang.

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkannya Keppres dan SK Ketua MA yang antara lain mengatur kualifikasi, mekanisme rekrutmen, fungsi, dan tata kerja Tim Ahli serta menempatkan koordinasi tenaga ahli di bawah Wakil Ketua MA.

G. Forum Pengambilan Kebijakan dan Forum Koordinasi

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Rapat merupakan sarana untuk membicarakan strategi organisasi dalam rangka peningkatan kinerja. Rapat juga dapat menjadi sarana untuk sekedar

⁴² Lihat Pasal 111-113 Keputusan panitera / Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/007/SK/IV/Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

⁴³ Wawancara dengan Hakim Agung dan Pejabat MA, 2001.

menyosialisasikan ide yang telah ditetapkan oleh pimpinan sebelumnya. Metode rapat kedua ini hanya satu arah dan tidak partisipatif padahal rapat dapat menjadi forum untuk mengkritisi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan sebelumnya, sebelum hal kebijakan itu diberlakukan. Dalam Buku III MA terdapat berbagai jenis Rapat, diantaranya adalah Rapat Pimpinan, Rapat Pleno, Rapat Tim, Rapat Mahkamah Agung dengan Departemen (Mahdep) dan Rapat Pra Mahdep.⁴⁴

Dalam Buku III disebutkan bahwa rapat antara pimpinan MA dan Hakim Agung (Rapat Pleno terbatas), ditambah dengan pejabat eselon I dan eselon II tertentu (rapat pleno), hanya merupakan forum bagi pimpinan MA untuk menyampaikan:

- a. Kebijakan pimpinan tentang keseragaman penerapan hukum;
- b. Membahas penerapan hukum yang adil;
- c. Penjelasan program MA dan pelaksanaannya;
- d. Hal-hal lain lain atas petunjuk Ketua MA.

Ketentuan ini mengindikasikan bahwa rapat pleno hanya bersifat informatif dan satu arah, khususnya mengenai kebijakan yang diambil oleh pimpinan MA. Memang dalam Buku III disebutkan bahwa para Hakim Agung dapat mengajukan pendapat dan saran-saran, namun tidak jelas apakah saran ini akan ada pengaruhnya terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pimpinan sebelumnya.

Dalam prakteknya, tingkat partisipasi Hakim Agung dalam forum Rapat Pleno sangat berbeda, tergantung individu Hakim Agung dan terutama tergantung Ketua MA. Ada Ketua MA yang sedapat mungkin selalu mengambil kebijakan berdasarkan konsensus dalam Rapat Pleno, namun

⁴⁴ Rapat Mahdep ada karena adanya sistem dua atap dimana MA hanya menjadi pembina teknis yudisial sedangkan pembinaan organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah departemen teknis masing-masing. Dalam Buku III dijelaskan bahwa forum Mahdep ini adalah forum konsultasi antara MA dengan Departemen Kehakiman dan HAM dan Departemen Agama khususnya dalam bidang mutasi personil hakim meliputi pengesahan pengangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat atau tindakan/hukuman administratif terhadap hakim. Dengan akan terjadinya penyatuan atap maka keberadaan Rapat Mahdep ini akan hilang.

ada pula Ketua MA yang kurang partisipatif dalam mengambil kebijakan. Hal yang sama terjadi dalam Rapat Tim.

Selain itu, dalam konteks fungsi rapat pleno sebagai forum koordinasi, masih terlihat banyak kelemahan. Dalam praktek, banyak pihak di MA, baik Pimpinan MA, Hakim Agung dan Pejabat eselon I dan II MA tidak mengetahui perkembangan kebijakan atau kegiatan yang tengah dilakukan oleh MA. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan waktu untuk mengadakan forum-forum rapat untuk menjelaskan semua kegiatan yang tengah dilakukan MA, juga karena ketiadaan media komunikasi internal MA mengenai kegiatan-kegiatan atau kebijakan-kebijakan yang diambil Pimpinan MA.

2. Rekomendasi

- a. Sesuai dengan sifat jabatan Hakim Agung yang kolegial, Rapat Pleno dan Rapat Tim harus dilakukan secara demokratis dan setiap Hakim Agung harus memiliki akses yang seimbang untuk ikut menentukan kebijakan lembaga. Oleh sebab itu, untuk masalah-masalah strategis, pimpinan MA harus terlebih dulu membahas rencana kebijakannya dalam Rapat Pleno. Demikian pula dalam Rapat Tim;
- b. MA perlu memperbaiki koordinasi antar bagian di dalam organisasinya. Berbagai jenis forum rapat dapat menjadi sarana untuk meningkatkan koordinasi di MA. Selain itu, MA perlu membuat media komunikasi internal untuk menyampaikan kebijakan-kebijakan MA yang baru dan perkembangan kegiatan-kegiatan yang tengah dilakukan oleh MA.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai fungsi dan tata cara Rapat Pleno;
- b. Rapat-rapat yang ada di MA sudah dilakukan dengan partisipatif dan dijadikan sarana yang efektif untuk mewujudkan koordinasi antar bagian yang lebih baik;
- c. Diterbitkannya media komunikasi di lingkungan MA sendiri.

H. Prosedur Standar Operasi (*Standard Operation Procedure*)

1. Kondisi Normatif dan Empiris dan Permasalahannya

Prosedur Standar Operasi (*Standard Operating Procedure* (SOP)) atau juga sering disebut dengan Manual adalah sebuah perangkat dalam organisasi yang berisikan tata cara, prosedur, dan mekanisme administratif internal organisasi. MA telah mempunyai Manual atau SOP ini yakni Buku III MA Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pada Mahkamah Agung RI. Buku III disusun oleh sebuah tim berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung (KMA) Nomor: KMA/024/SK/VII/1994.

Seiring dengan perjalanan waktu, hal-hal yang diatur dalam Buku III sudah banyak yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan MA dan perkembangan perubahan yang terjadi di MA.⁴⁵

Selain itu ada pula beberapa aturan internal MA berupa SEMA maupun Keputusan Pansekjen yang mengatur masalah administrasi di dalam tubuh MA. Aturan-aturan yang sifatnya mengatur tata kerja dan pola pengadministrasian ini akan lebih praktis kalau disatukan dalam satu buku mengenai SOP MA. Oleh karena itu pembaruan atas Buku III yang merupakan SOP MA harus dilakukan secara kontinyu dan terjadwal, misalnya setiap dua tahun sekali. Dengan demikian, perubahan-perubahan yang terjadi di tubuh MA yang tentu saja akan berimplikasi pada perubahan tata kerja dan pola pengadministrasian akan selalu terdokumentasikan dengan baik dalam sebuah manual yang integral.

Seiring dengan penyatuan atap, juga penting bagi MA untuk membuat SOP yang integral, baik untuk tingkat MA maupun peradilan di bawahnya. Saat ini pedoman tata kerja dan administrasi bagi peradilan diatur dalam Buku I dan Buku II tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan. Buku I dan Buku II ini hanya mengatur masalah administrasi perkara saja (administrasi peradilan). Sedangkan mengenai administrasi

⁴⁵ Misalnya saja SOP bagi Hakim Tinggi Raportir masih diatur padahal organ tersebut telah dihapuskan, sedangkan SOP Biro Perencanaan dan Organisasi yang belum ada karena organ tersebut baru dibentuk. dan lain-lain.

umum (keuangan, SDM, dan lain-lain) bagi Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara karena adanya sistem dua atap, diatur dalam Buku Pola Pembinaan dan Pengendalian Administrasi Departemen Kehakiman. Nanti saat peran pembinaan organisatoris, finansial dan administratif pengadilan sudah berada di bawah MA maka SOP administrasi umum juga harus sudah disiapkan dan diintegrasikan dengan SOP bagi MA.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan pembaruan terhadap Buku III MA untuk menyesuaikan pada organisasi MA yang baru dan menggabungkan pengaturan-pengaturan mengenai organisasi yang selama ini diatur secara terpisah;
- b. MA perlu menyiapkan SOP administrasi umum bagi Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara dalam rangka penyatuan atap (1 tahun);

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkannya SOP dalam bentuk buku III MA yang diperbaharui yang *up to date*, lengkap dan operasional bagi seluruh unit kerja di MA.

I. Menuju Penyatuan Atap Lembaga Peradilan

1. Kondisi Normatif

Selama ini Mahkamah Agung (MA) hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawas dan pembina teknis yudisial terhadap badan peradilan di bawah MA. Sedangkan pembinaan organisatoris, administratif dan finansial badan peradilan tersebut ada di bawah departemen teknis masing-masing, misalnya Untuk Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara berada di bawah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh), Pengadilan Agama berada di bawah Departemen Agama.⁴⁶ Sistem

⁴⁶ Kebijakan "dua atap" meskipun sebelumnya telah ada, namun kemudian hal ini ditegaskan kembali dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970. Pasal 11 ayat (1) UU ini menyebutkan bahwa "Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansil ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan."

pemisahan kewenangan tersebut lazim disebut dengan “sistem dua atap.” Sistem tersebut oleh sebagian kalangan dianggap menjadi salah satu penyebab ketidakmandirian pengadilan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Namun sejak tahun 1999, dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 35 tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, keberadaan sistem dua atap ini mulai diakhiri. Pasal 11 UU Nomor 14 Tahun 1970 yang merupakan dasar hukum sistem dua atap telah dirubah hingga menjadi “Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1)⁴⁷, secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.”

Selain itu, dalam UU tersebut dikatakan bahwa jangka waktu peralihan kewenangan organisasi, administratif dan finansial dari Depkeh ke MA yakni dilakukan secara bertahap dan paling lambat dalam waktu 5 (lima) tahun harus sudah selesai (yaitu sampai dengan Agustus 2004). Namun demikian ketentuan jangka waktu itu tidak diberlakukan untuk Peradilan Agama.

2. Permasalahan

Banyak hal yang perlu dipersiapkan agar penyatuan atap dapat berjalan dengan baik, mulai dari pendataan aset-aset yang akan dialihkan, perubahan status kepemilikan atas aset tersebut, pendataan sumber daya manusia yang selama ini dikelola oleh departemen sampai dengan perubahan struktur organisasi MA untuk menampung tugas barunya.

Perubahan struktur organisasi MA perlu dilakukan mengingat jika sistem satu atap ini telah berjalan, maka beban administrasi yang akan diemban oleh MA akan sangat besar. Paling tidak untuk tahun-tahun awal, seluruh administrasi, terutama kepegawaian dan keuangan, Peradilan Umum dan

⁴⁷ Maksudnya Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama dan Peradilan Militer.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang selama ini menjadi tanggung jawab Depkeh akan beralih ke pundak MA. Sementara saat ini MA hanya memiliki satu unit kerja setingkat eselon I. Sedangkan di Depkeh & HAM, pengelolaan terhadap administrasi, organisasi dan keuangan Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara melibatkan beberapa pejabat eselon I, yaitu Inspektorat Jenderal, Sekretaris Jenderal, dan terutama Direktorat Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara (Ditjen Badilumtun). Dan sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, kedudukan unit kerja yang ada di MA saat ini, yaitu Badan Diklat, Badan Litbang dan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan dianggap perlu untuk ditingkatkan menjadi jabatan eselon I. Pendeknya, jika tidak dilakukan penyesuaian struktur organisasi maka dikuatirkan MA akan sulit untuk menampung beban kerja yang begitu besar setelah penyatuan atap.

Selain itu, proses penyatuan atap membutuhkan kerja kolektif yang besar, baik antara MA dan Depkeh, maupun antara MA, Depkeh, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Kepegawaian Nasional, Departemen Keuangan dan Bappenas dan sebagainya. Namun sampai saat ini koordinasi antara pihak-pihak tersebut masih belum berjalan.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu terus mendorong masing-masing pihak yang berhubungan dengan upaya penyatuan atap untuk membentuk Tim Bersama (Tim Penyatuan Atap) guna melakukan upaya-upaya yang diperlukan dalam rangka penyatuan atap;
- b. MA perlu mendorong diundangkan UU Mahkamah Agung dan Keppres tentang Struktur Organisasi MA yang baru, untuk antara lain mengatur struktur organisasi MA yang baru dalam rangka penyatuan atap.

Adapun struktur organisasi eselon I yang dapat dipergunakan dalam rangka mendukung pelaksanaan sistem satu atap adalah sebagai berikut:⁴⁸

⁴⁸ Lihat usulan Struktur Organisasi MA yang lengkap dalam Lampiran II.

- ◆ Sekretariat Jenderal;
- ◆ Panitera;
- ◆ Badan Pembina Peradilan;
- ◆ Badan Pengawas Peradilan; dan
- ◆ Badan Diklat dan Badan Litbang;

Badan Pembinaan Peradilan adalah badan yang akan mengambil alih seluruh fungsi yang selama ini dijalankan oleh Badilumtun Depkeh & HAM sedangkan Badan Pengawas Peradilan adalah badan yang akan mengambilalih seluruh fungsi yang selama ini dijalankan oleh Irjen Depkeh & HAM.

Dalam organisasi MA yang baru ini maka pengambilan keputusan mengenai pembinaan karir hakim (mutasi dan promosi) dilakukan oleh forum bersama (semacam badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan) yang dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin, dengan melibatkan:

- ◆ Sekretaris Jenderal, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim di lingkungan kesekretariatan MA;
- ◆ Badan Pembinaan Peradilan, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim di lingkungan peradilan di bawah MA;
- ◆ Badan Pengawas Peradilan yang akan merekomendasikan pembinaan karir hakim berdasarkan hasil pengawasan terhadap hakim yang dilakukannya;
- ◆ Panitera, untuk merekomendasikan pembinaan karir di lingkungan kepaniteraan MA;
- ◆ Badan Diklat, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim berdasarkan hasil Diklat terhadap hakim yang dilakukannya; dan
- ◆ Unit kerja tingkat eselon II yang dianggap perlu dilibatkan secara langsung (tidak melalui eselon I atasannya), misalnya Biro Kepegawaian, Biro Perencanaan dan Pusat Pengelolaan Data.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Terbentuknya Tim Penyatuan Atap antara MA, Departemen Kehakiman, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Depkeu, Bappenas, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepegawaian Nasional;
- b. Diundangkannya UU MA dan diterbitkannya Keppres baru mengenai struktur organisasi MA, yang di dalamnya mengatur Pembentukan Badan Pembina Peradilan dan Badan Pengawas Peradilan, peningkatan status Pusdiklat dan Puslitbang menjadi Badan Diklat dan Badan Litbang, serta pemisahan fungsi Sekretariat Jenderal dan Panitera.

BAB V

SUMBER DAYA MANUSIA

Baik tidaknya sebuah organisasi sangat tergantung kepada kualitas, integritas dan kinerja individu-individu yang bekerja di dalamnya. Apabila kualitas, integritas dan kinerja individu yang bekerja di organisasi tersebut tidak baik, maka dengan sendirinya organisasi tersebut akan tidak dapat berfungsi dengan baik pula. Hal tersebut berlaku pula bagi pengadilan. Jika kualitas, integritas dan kinerja hakim-hakim sebagai tokoh sentral pengadilan tidak baik, maka jelas pengadilan tersebut tidak akan dapat memberikan pelayanan-kepada masyarakat sebagaimana diharapkan.

Bagian ini akan membahas mengenai berbagai permasalahan dalam Sumber Daya Manusia di Mahkamah Agung (MA) yaitu yang berhubungan dengan rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA, jumlah hakim agung, masa jabatan serta gaji dan tunjangan hakim agung serta hal-hal lain yang berhubungan dengan pengelolaan SDM pegawai di MA.

A. Rekrutmen Hakim Agung

1. Sistem Rekrutmen Tertutup (Karir) dan Terbuka

1.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Secara umum, ada 2 (dua) model besar dalam rekrutmen hakim, yang berhubungan erat dengan sistem hukum suatu negara. Di negara yang menganut sistem *common law*, biasanya rekrutmen hakim bersifat terbuka. Hakim di pengadilan tingkat pertama direkrut dari kalangan yang pernah menempuh karir sebagai praktisi hukum, legislatif, eksekutif, akademisi hukum atau kalangan hukum lain. Ada beberapa kecenderungan positif yang didapat dari mekanisme rekrutmen hakim di negara *common law*, di

antaranya adalah:⁴⁹ (1) hakim dapat diseleksi dari kalangan yang lebih luas selain dari hakim karir (memperluas persaingan); (2) hakim-hakim yang diangkat cenderung memiliki pemikiran yang lebih independen; (3) kepercayaan masyarakat terhadap mereka cenderung lebih besar, terutama karena pada tingkatan tertentu membuka peluang bagi masyarakat untuk turut menentukan figur hakim yang ideal. Namun demikian, mekanisme tersebut juga tidak lepas dari kekurangan, yaitu saratnya campur tangan politik dalam proses rekrutmennya.

Sebaliknya, rekrutmen hakim pada negara yang menggunakan sistem *civil law*, seperti Italia, Belanda, Indonesia dan beberapa negara di Amerika Latin menganut sistem rekrutmen yang tertutup. Di negara-negara tersebut, umumnya hakim pengadilan tingkat pertama direkrut langsung dari mahasiswa yang baru lulus dari fakultas hukum. Kelebihan dari mekanisme rekrutmen semacam ini adalah proses rekrutmennya cenderung tidak politis. Adapun kelemahan dari sistem rekrutmen di negara *civil law* di antaranya:⁵⁰ (1) hakim karir secara individu memang kurang menonjol dan mereka cenderung bekerja seperti dalam birokrasi (karena mereka biasanya adalah Pegawai Negeri Sipil). Mereka cenderung kurang terbuka dan kreatif untuk menjawab permasalahan hukum yang baru (yang belum ada dalam peraturan perundang-undangan). Walau demikian, di beberapa negara *civil law*, banyak hakim yang berani untuk menafsirkan secara luas suatu aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan.⁵¹

⁴⁹ Lihat misalnya John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America, Second Edition* (Stanford University Press, 1996), hal. 35 dan Cappelletti, dalam S. Hoej Schilthower Pompe, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development*, hal. 289.

⁵⁰ Cappelletti, dalam Pompe, hal. 289 dan Merryman, *ibid*.

⁵¹ Sebagaimana dijelaskan, hal-hal di atas lebih bersifat kecenderungan secara umum. Ada berbagai faktor yang sangat mempengaruhi pelaksanaan suatu sistem rekrutmen hakim di suatu negara, mulai dari hal yang bersifat mikro sampai dengan makro. Faktor yang bersifat mikro misalnya desain sistem rekrutmen hakim dan penerapannya dalam suatu negara. Sedangkan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan sistem rekrutmen yang bersifat makro antara lain dinamika dan kondisi sosial politik di negara tersebut, dinamika dan kultur masyarakatnya, sistem pendidikan hukumnya dan sebagainya. Hakim yang dipilih dari sistem terbuka di negara *common law* tidak akan mampu berpikir independen dan dipercaya masyarakat, jika sistem politik negara tersebut otoriter. Hal yang sama berlaku sebaliknya. Yang dipilih dari sistem terbuka di negara *common law* tidak akan mampu berpikir independen dan dipercaya masyarakat, jika sistem politik negara tersebut otoriter. Hal yang sama berlaku sebaliknya.

Kedua model rekrutmen di atas digunakan pula untuk merekrut Hakim Agung. Bedanya, dalam sistem rekrutmen tertutup, calon Hakim Agung bukan berasal dari mahasiswa yang baru lulus dari fakultas hukum, namun dari hakim yang telah berkarir di pengadilan di bawah pengadilan tertinggi negara tersebut. Sedangkan untuk sistem rekrutmen terbuka, calon Hakim Agung bukan hanya dari kalangan *lawyers*, legislatif, eksekutif, akademisi hukum saja, namun juga dari mereka yang pernah menjadi hakim di pengadilan yang lebih rendah.

Sebenarnya, selain dua sistem rekrutmen hakim tersebut, dikenal pula sistem rekrutmen 'campuran' yang menggabungkan sistem rekrutmen terbuka dan tertutup sehingga calon Hakim Agung berasal dari kalangan hakim karir dan yang berasal dari profesi selain hakim. Bahkan kecenderungannya pengadilan tertinggi di negara *civil law* seperti Belanda, Perancis, Jepang atau Italia menggunakan sistem ini.

Pada prinsipnya secara normatif Indonesia menganut sistem rekrutmen tertutup. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan dalam UU No. 14 Tahun 1985. Pasal 7 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 dan Penjelasan⁵²nya lebih menekankan pemilihan Hakim Agung dari sistem karir (sistem tertutup). Namun demikian dalam hal-hal tertentu dapat pula dibuka kemungkinan untuk mengangkat Hakim Agung yang tidak didasarkan atas sistem karir (Hakim Agung non karir) seperti termuat dalam Pasal 7 ayat (2). Jadi bisa disimpulkan bahwa Indonesia menggunakan sistem rekrutmen tertutup dengan membuka kemungkinan pelaksanaan sistem rekrutmen terbuka pula.

Dalam sejarahnya, masuknya Hakim Agung non karir pertama di MA terjadi pada Tahun 1974.⁵² Masuknya Hakim Agung non karir tersebut tidak terlepas dari kondisi politik Indonesia pada masa tersebut. Kala itu beberapa kali Presiden sengaja menunjuk Hakim Agung non karir bahkan

⁵² Hakim Agung dari militer mulai masuk tahun 1968. Namun sulit mengklasifikasikan Hakim Agung dari militer sebagai hakim non karir karena MA juga menjadi puncak peradilan militer-hal mana membuat hakim dari militer memiliki legitimasi untuk duduk di MA selayaknya hakim karir.

Ketua MA yang berasal dari non karir untuk memastikan bahwa MA tidak akan mengeluarkan putusan yang merugikan 'Pemerintah'.⁵³

Tahun 2000, dilakukan proses pemilihan Hakim Agung untuk pertama kalinya sejak perubahan peta politik tahun 1998. Dalam pemilihan tersebut Hakim Agung non karir kembali masuk ke MA dalam jumlah yang cukup besar (9 orang).⁵⁴ Berbeda dengan pada masa sebelumnya, tujuan dimasukkannya Hakim Agung non karir dalam rekrutmen tahun 2000 lalu lebih dimaksudkan untuk membawa angin segar perubahan di MA.⁵⁵

1.2. Permasalahan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, baik sistem rekrutmen terbuka maupun sistem rekrutmen yang tertutup memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sedikit berbeda dengan kecenderungan yang ada di negara lain, pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup dan terbuka di Indonesia memiliki kelebihan dan kekurangannya tersendiri.

Pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup di Indonesia memiliki kelebihan antara lain: (1) Hakim yang terpilih adalah mereka (hakim karir) yang sudah terbiasa dengan rutinitas memutus perkara. Karena itu mereka berpotensi untuk tidak lebih cepat bosan dan lebih cepat dalam memutus perkara dari pada Hakim Agung non karir yang dipilih dari sistem yang terbuka; (2) Politisasi dalam proses rekrutmen bisa diminimalisir. Adapun kelemahan pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup di Indonesia antara lain: (1) Kurang mampu menjangkau hakim yang berpikiran terbuka dan kreatif dalam menghadapi permasalahan hukum yang baru; (2) Walau sebenarnya tidak sedikit hakim-hakim karir yang berintegritas dan berkualitas, kepercayaan sebagian pihak terhadap hakim karir tidak sebesar yang diharapkan. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan rekrutmen Hakim Agung di masa lalu

⁵³ Wawancara dengan mantan Hakim Agung, 2002. Lihat juga Pompe, *op.cit.*

⁵⁴ Pada saat itu jumlah Hakim Agung yang diangkat adalah 17 orang. Jadi lebih dari separuh adalah hakim non karir.

⁵⁵ Wawancara dengan anggota Komisi II DPR yang mengikuti proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2000.

dimana tidak selalu hakim karir yang berintegritas dan berkualitas dijadikan Hakim Agung.

Sebaliknya sistem rekrutmen terbuka dapat menjawab kelemahan-kelemahan sistem tertutup, walau hal ini tetap tergantung dari kualitas pelaksanaan rekrutmennya. Mengingat dalam sistem terbuka calon Hakim Agung bisa berasal dari berbagai kalangan seperti akademisi, *lawyer* dan kalangan lain yang memiliki kemampuan di bidang hukum, maka lebih besar kemungkinan untuk mendapatkan calon Hakim Agung yang berkualitas dan berintegritas. Selain itu, masuknya beberapa Hakim Agung non karir (yang sebelumnya memiliki lingkungan yang berbeda dengan Hakim Agung karir) dapat membuat organisasi MA menjadi lebih dinamis dan kondusif untuk melakukan perubahan-perubahan. Namun sistem rekrutmen terbuka memiliki kelemahan antara lain: (1) Potensi proses rekrutmen yang bersifat politik lebih besar dibandingkan sistem rekrutmen tertutup; (2) Pengetahuan di bidang teknis hukum dari Hakim Agung non karir -khususnya Hakim Agung non karir yang bukan berasal dari kalangan *lawyer* atau mantan jaksa- relatif lebih lemah dari Hakim Agung karir; (3) citra MA yang kurang baik di mata sebagian pihak dan minimnya insentif gaji dan fasilitas Hakim Agung berpotensi untuk menghambat ahli hukum yang terbaik untuk mau menjadi Hakim Agung.

1.3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkan UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur sistem rekrutmen Hakim Agung dengan menggunakan sistem 'campuran' dimana calon dari karir dan non karir bisa sama-sama berkompetesi secara adil. Walau sebaiknya prosentase jumlah Hakim Agung karir dan non karir nantinya tidak terlalu jauh berbeda, namun masalah prosentase tersebut tidak perlu diatur secara pasti dalam Undang-undang. Serahkan masalah tersebut pada dinamika proses rekrutmen, dengan memperhatikan kualitas dan integritas calon Hakim Agung serta kebutuhan MA pada saat itu;

- b. MA perlu melakukan pembekalan (orientasi) tugas bagi Hakim Agung yang baru dipilih untuk meningkatkan kemampuan teknis yudisial dan cara kerja MA;
- c. MA perlu mendorong diundangkan UU Komisi Yudisial untuk antara lain memuat mekanisme rekrutmen Hakim Agung yang baik dan menjamin independensi Komisi Yudisial;
- d. MA perlu memperjuangkan peningkatan gaji dan fasilitas bagi Hakim Agung, sebagai salah satu insentif agar ahli hukum yang memiliki integritas dan kualitas baik mau menjadi Hakim Agung.

1.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai rekrutmen Hakim Agung dengan sistem campuran;
- b. Terselenggaranya kegiatan pembekalan bagi Hakim Agung yang baru terpilih;
- c. Diundangkannya UU Komisi Yudisial yang antara lain mengatur jaminan independensi lembaga Komisi Yudisial dan mekanisme rekrutmen Hakim Agung berdasarkan prinsip-prinsip rekrutmen yang baik;
- d. Adanya peningkatan gaji dan fasilitas bagi Hakim Agung secara bertahap.

2. Kriteria: Usia dan Masa Kerja

2.1. Kondisi Normatif dan Empiris

UU No. 14 Tahun 1985 mengatur beberapa persyaratan untuk menjadi Hakim Agung. Dua syarat menarik untuk dibahas adalah persyaratan usia dan masa kerja. Pasal 7 ayat (1) huruf f menyatakan bahwa syarat usia calon Hakim Agung serendah-rendahnya 50 (lima puluh) tahun.

Khusus mengenai persyaratan masa kerja, Undang-undang membedakan antara persyaratan untuk calon Hakim Agung dari jalur karir dan persyaratan untuk Hakim Agung dari jalur non karir. Khusus untuk calon Hakim Agung dari jalur karir, calon harus memiliki pengalaman sekurang-

kurangnya 5 (lima) tahun sebagai Ketua Pengadilan Tingkat Banding atau 10 (sepuluh) tahun sebagai Hakim Tingkat Banding. Sedangkan untuk calon Hakim Agung dari jalur non karir disyaratkan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas tahun) di bidang hukum.

2.2. Permasalahan

Pembatasan usia minimum 50 (limapuluh) tahun dinilai sebagian pihak kurang tepat dan menghambat terpilihnya calon yang berintegritas dan berkualitas namun berusia di bawah 50 (lima puluh) tahun sebagai Hakim Agung.⁵⁶ Mereka beranggapan kematangan berpikir seseorang -yang menjadi asumsi dalam penentuan usia minimum tersebut- sudah terbentuk saat seseorang berusia 45 (empat puluh lima) tahunan.⁵⁷

Masalah yang lebih kompleks ditemui dalam membahas mengenai persyaratan masa kerja. Dari persyaratan di undang-undang terkesan ada diskriminasi antara syarat bagi calon Hakim Agung dari non karir dan calon Hakim Agung dari karir. Hakim Agung dari non karir hanya disyaratkan masa kerja di bidang hukum 15 (lima belas tahun) tahun sedangkan untuk calon dari hakim karir disyaratkan masa kerja sekitar 35 (tiga puluh lima) tahun.⁵⁸

Selain itu permasalahannya menjadi semakin parah karena pada masa lalu terjadi kesalahan dalam pola pembinaan karir hakim. Dalam proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2002 lalu, hampir tidak ada calon dari hakim karir yang memenuhi syarat masa kerja tersebut karena mayoritas hakim karir mengalami keterlambatan untuk dipromosikan sebagai hakim pengadilan tingkat banding.

⁵⁶ Wawancara dengan pengacara, Hakim Agung dan hakim pengadilan tinggi, 2002.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Angka ini diperoleh dari penghitungan atas Pola Pembinaan Karir Hakim yang disusun oleh Departemen Kehakiman dan HAM. Berdasarkan pola tersebut, paling cepat seorang hakim karir baru bisa dipromosikan menjadi hakim pengadilan tingkat banding (Hakim Tinggi) setelah ia bekerja 24 tahun. Jika Undang-undang mensyaratkan calon Hakim Agung dari karir harus memiliki pengalaman sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun sebagai Hakim Tingkat Banding, maka kira-kira ia baru memenuhi syarat tersebut setelah bekerja selama 34 tahun.

Lebih jauh lagi, pada bagian sebelumnya telah direkomendasikan bahwa pemilihan Hakim Agung menggunakan sistem rekrutmen campuran dengan harapan akan ada kompetisi yang adil di antara calon Hakim Agung dari karir dan non karir. Akan janggal jika kemudian persyaratan untuk calon Hakim Agung dari karir dan non karir tetap dibedakan.

2.3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penurunan batas minimum usia untuk menjadi Hakim Agung menjadi 45 (empat puluh lima) tahun;
- b. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur persyaratan yang sama antara calon Hakim Agung dari jalur karir maupun non karir yaitu 20 (dua puluh) tahun masa kerja di bidang hukum;
- c. Untuk mendukung rekomendasi dalam butir 2, MA perlu memperbaiki mekanisme dan pola pengembangan karir hakim.

2.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur penurunan persyaratan usia untuk menjadi Hakim Agung;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang tidak lagi membedakan persyaratan menjadi Hakim Agung dari jalur karir dan non karir;
- c. Adanya aturan mengenai mekanisme pengembangan karir hakim yang memadai.

3. Pihak yang Memilih

3.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) No 14 Tahun 1985, Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh DPR. Usulan daftar nama calon yang diajukan DPR disusun setelah mendengar pendapat MA dan Pemerintah, sebagaimana termuat dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985.

Pada masa Orde Baru, proses rekrutmen Hakim Agung lebih didominasi oleh MA dan Pemerintah. Biasanya seluruh usulan nama Hakim Agung dari MA dan Pemerintah kemudian diusulkan oleh DPR ke Presiden. Peran DPR dalam proses rekrutmen Hakim Agung pada masa itu memang tidak signifikan.

Perubahan peta politik tahun 1998 berdampak pada proses pemilihan Hakim Agung. Pada proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2000 -proses rekrutmen pertama sejak masa reformasi- peran DPR sangat dominan.

Dalam prakteknya selama ini pelaksanaan peran MA, Pemerintah dan DPR dalam proses rekrutmen memiliki kelemahan-kelemahan. Beberapa kelemahan tersebut antara lain proses rekrutmen Hakim Agung terlalu politis, tidak ada parameter yang obyektif dan sebagainya.⁵⁹

Hal ini kemudian mendorong lahirnya Pasal 24 B ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengatur pembentukan lembaga Komisi Yudisial sebagai lembaga independen yang berperan dominan dalam proses rekrutmen Hakim Agung. Dengan adanya perubahan UUD tersebut calon Hakim Agung akan diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.

3.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya Undang-undang Komisi Yudisial sesuai dengan amanat Perubahan Ketiga UUD 1945 untuk antara lain mengatur pemberian kewenangan merekrut Hakim Agung pada Komisi Yudisial.⁶⁰

3.3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya Undang-undang Komisi Yudisial.

⁵⁹ Lihat buku "Andai Saya Terpilih..." Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA, diterbitkan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2002.

⁶⁰ Lihat usulan mengenai Skema Proses Rekrutmen Hakim Agung dalam Lampiran III.

4. Proses Rekrutmen

4.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Tidak ada satu peraturan perundang-undangan pun yang mengatur sama sekali mengenai bagaimana proses seleksi Hakim Agung seharusnya dilakukan. Pada masa Orde Baru, proses rekrutmen Hakim Agung dilakukan secara tidak transparan, tidak akuntabel, tidak partisipatif dan tidak obyektif. Tidak jarang ada praktek KKN dalam proses rekrutmen tersebut.⁶¹ Proses yang tidak baik ini tentunya berpotensi menghasilkan Hakim-Hakim Agung yang kurang baik pula.

Sejak tahun 2000, ada perubahan yang signifikan dalam proses rekrutmen Hakim Agung. DPR merubah pola rekrutmen yang lama dan membuat apa yang disebut *fit and proper test*. Secara umum dapat digambarkan bahwa proses *fit and proper test* dalam pemilihan Hakim Agung tiga tahun lalu tersebut relatif lebih baik dari masa sebelumnya. Proses tersebut sedikit banyak membuka partisipasi masyarakat, cukup terbuka dan dalam batas-batas tertentu cukup obyektif.⁶²

Namun proses tersebut masih memiliki beberapa kelemahan, antara lain:⁶³ *Pertama*, masih tertutupnya beberapa proses dan informasi yang seharusnya terbuka untuk publik. *Kedua*, partisipasi masyarakat yang telah ada masih kurang dimaksimalkan. Tidak banyak laporan masyarakat yang digali dan diverifikasi lebih jauh oleh anggota DPR. *Ketiga*, masih minimnya parameter yang objektif untuk menilai calon. *Keempat*, sebagian dari calon yang dipilih keahliannya tidak sesuai dengan kebutuhan MA. *Kelima*, adanya anggota DPR yang berkata atau bersikap tidak etis dalam tanya jawab dengan calon Hakim Agung sehingga dianggap merendahkan martabat calon.

⁶¹ Lihat misalnya Pompe *op.cit*, LeIP "Andai Saya Terpilih..." *op.cit*.

⁶² LeIP "Andai Saya Terpilih..." *ibid*.

⁶³ *Ibid*.

4.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung baru dan mengundang UU Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur mengenai proses rekrutmen Hakim Agung yang baik;

Beberapa prinsip yang perlu ada dalam UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial tersebut antara lain:

a. Transparansi dan Akuntabilitas

Mengumumkan secara lebih luas tentang kursi kosong di MA, mempublikasikan nama calon, latar belakang mereka, tahapan-tahapan dalam proses rekrutmen, kriteria-kriteria yang digunakan serta alasan-alasan yang mendasari suatu pengambilan keputusan (jika calon telah dipilih). Selain itu penilaian setiap anggota Komisi Yudisial dan anggota DPR atas setiap calon-calon yang ada harus dilakukan secara terbuka;

b. Partisipatif

Membuka kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan masukan mengenai nama calon serta tanggapan/aduan atas integritas dan kualitas calon dalam waktu yang wajar/memadai;

c. *Right person at the right place*

Perlu kesesuaian antara keahlian calon Hakim Agung yang diangkat dengan kebutuhan MA dalam hubungannya dengan jenis perkara yang ada di MA. Jika dalam suatu waktu yang lebih dibutuhkan adalah Hakim Agung yang ahli di bidang hukum pidana, maka yang harus direkrut adalah calon yang ahli di bidang hukum pidana;

d. Obyektivitas

Ada parameter yang obyektif dan terukur untuk menentukan layak tidaknya calon untuk menjadi hakim. Misalnya untuk mengetahui kualitas calon, maka perlu buat kajian atas pemikiran-pemikiran sang calon. Untuk mengukur integritas calon, maka *track record* calon harus ditelusuri, harta kekayaannya dikaji apakah sesuai dengan sumber pemasukannya dan sebagainya;

e. Menjaga Martabat

Perlu dibuat aturan internal tentang bagaimana tata cara Komisi Yudisial dan DPR dalam melakukan proses seleksi untuk melindungi martabat calon Hakim Agung

4.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial, yang antara lain mengatur mengenai mekanisme rekrutmen Hakim Agung yang baik;
- b. Terselenggaranya rekrutmen Hakim Agung sesuai dengan prinsip rekrutmen yang baik oleh Komisi Yudisial, segera setelah Komisi Yudisial terbentuk.

B. Pemilihan Pimpinan

1. Pihak yang Memilih dan Proses Pemilihannya

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1985, Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh Presiden berdasarkan usul DPR. Jumlah usulan DPR untuk masing-masing posisi adalah 2 orang calon (ayat 5). Sedangkan untuk Ketua Muda, diangkat oleh Presiden atas usul Ketua MA (ayat 4).

Proses pemilihan Pimpinan MA oleh DPR dan Presiden dianggap sebagian pihak dapat mengancam independensi peradilan, apalagi mengingat besarnya kewenangan Pimpinan MA, khususnya Ketua MA.⁶⁴ Kekhawatiran ini tidak lepas dari pengalaman masa lalu dimana terjadi politisasi dalam pemilihan Ketua MA.⁶⁵

⁶⁴ Ketua MA memiliki peran yang vital dalam penentuan majelis yang akan memeriksa perkara, 'Pemegang kekuasaan tertinggi' pembinaan hakim di bawah MA (kewenangan mana pada masa lalu dianggap tidak jarang disalahgunakan sehingga mengancam independensi peradilan) dan sebagainya.

⁶⁵ Lihat Pompe *op.cit.*, hal 308.

Kekhawatiran tersebut kemudian mendorong lahirnya Pasal 24 A ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA dilakukan dari dan oleh Hakim Agung sendiri.

Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA memang dapat menghindarkan dari adanya politisasi dari pihak eksternal MA. Namun di sisi lain, model tersebut berpotensi mengalihkan politisasi ke dalam tubuh MA dan akan mempertajam perbedaan kelompok-kelompok yang ada di MA. Selain itu, model ini hanya bisa berjalan baik jika kita berasumsi bahwa seluruh Hakim Agung saat ini dapat bersikap obyektif dan memiliki integritas yang baik sehingga yang dipilih menjadi Ketua dan Wakil Ketua MA adalah Hakim Agung yang memang memiliki visi, kemampuan memimpin dan tentunya berintegritas serta berkualitas.

1.2. Rekomendasi

- a. Sesuai dengan Perubahan Ketiga UUD 1945, MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pemberian kewenangan kepada para Hakim Agung untuk memilih Ketua dan Wakil Ketua MA. Presiden hanya bertugas mengesahkan calon yang telah dipilih dari dan oleh para Hakim Agung;
- b. MA perlu mendorong agar UU Mahkamah Agung yang baru tersebut mengatur proses pemilihan yang transparan, akuntabel, partisipatif dan obyektif sebagaimana dijelaskan dalam proses rekrutmen Hakim Agung;
- c. MA perlu memberlakukan pemilihan Ketua dan Wakil Ketua secara internal minimal dalam 7 (tujuh) tahun ke depan atau setidaknya baru mulai berlaku sejak adanya kekosongan posisi Ketua dan Wakil Ketua MA (tidak berlaku surut). Hal ini sesuai dengan prinsip *non retroactive* dan untuk meminimalisir dampak negatif dari proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA secara internal;
- d. Selama belum terlaksananya mekanisme yang baru, proses seleksi dan pemilihan Ketua akan dilaksanakan oleh Komisi Yudisial, dengan mekanisme seperti dalam proses rekrutmen Hakim Agung;

- e. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pemilihan Ketua Muda MA secara internal sesuai dengan semangat Pasal 24A ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945.

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang mengatur mekanisme pemilihan Ketua, Wakil Ketua MA dan Ketua Muda MA sebagaimana dijelaskan;
- b. Terpilihnya Pimpinan MA yang berkualitas dan berintegritas baik serta memiliki kemampuan memimpin.

2. Kriteria Pimpinan

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

UU tidak mengatur kriteria khusus dalam memilih Pimpinan MA. Jadi pada prinsipnya seluruh Hakim Agung dianggap layak untuk menjadi Pimpinan MA. Hal ini dianggap kurang tepat karena ada perbedaan tugas dan wewenang yang signifikan antara Hakim Agung dengan pimpinan MA. Untuk menjadi Hakim Agung, yang lebih diperlukan adalah kualitas dan integritas sedangkan untuk menjadi pimpinan MA, dua hal tersebut tidaklah cukup. Setidaknya untuk menjadi seorang pimpinan -apalagi di dalam suatu organisasi sekomples MA- seseorang harus memiliki visi yang baik dan kemampuan manajemen, khususnya *leadership*.

Kebutuhan akan Pimpinan MA yang memiliki kriteria sebagaimana dijelaskan semakin mendesak mengingat besarnya tugas MA saat ini. Ia harus dapat memastikan proses pembaruan peradilan dapat terlaksana sesuai harapan. Ia akan mendapatkan tugas baru yang berat dalam rangka proses satu atap (peralihan kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding).

2.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengatur secara khusus kriteria seorang calon Pimpinan MA, antara lain memiliki visi yang baik, kemampuan *managerial* dan *leadership* (selain berintegritas dan kualitas).

2.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur kriteria khusus bagi calon Pimpinan MA;
- b. Terpilihnya Pimpinan MA yang berkualitas dan berintegritas baik serta memiliki kemampuan memimpin.

C. Jumlah Hakim Agung

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada prinsipnya, jumlah SDM di suatu organisasi, termasuk MA, harus memadai dalam arti tidak terlalu sedikit dan tidak terlalu banyak. Saat ini formasi (kuota jumlah) Hakim Agung adalah 51 orang. Jika kita melihat sejarahnya, pada awal berdirinya MA, jumlah Hakim Agungnya hakim 9 orang. Kemudian seiring dengan makin banyaknya perkara yang harus diperiksa MA, jumlah tersebut kemudian bertambah mulai dari 19, 24 sampai dengan 51 orang. Penambahan jumlah tersebut dilakukan atas inisiatif MA sendiri mengingat tidak ada peraturan yang menyebutkan mengenai formasi Hakim Agung.

Jumlah Hakim Agung yang besar ini memiliki dampak negatif bagi MA, antara lain:

- ♦ Menyulitkan kontrol terhadap integritas dan kualitas Hakim Agung;
- ♦ Memperbesar peluang terjadinya ketidakkonsistenan dalam memutus perkara;
- ♦ Memperbesar organisasi MA karena dibutuhkan banyaknya staf untuk mendukung Hakim Agung;

- Memperbesar anggaran yang dibutuhkan MA, baik untuk mendukung gaji dan tunjangan Hakim Agung maupun staf pendukungnya; dan
- Mengurangi prestise posisi Hakim Agung.⁶⁶

Sampai saat ini ada perdebatan mengenai jumlah Hakim Agung yang ideal. Sebagian pihak menganggap jumlah Hakim Agung 51 masih kurang mengingat banyaknya perkara yang masuk ke MA. Besarnya tumpukan perkara (*case backlog*) saat ini dianggap sebagai dampak dari kurangnya jumlah Hakim Agung.

Sebagian pihak lain menganggap jumlah Hakim Agung yang ada saat ini sudah memadai bahkan terlalu banyak. Adapun penyebab terjadinya tumpukan perkara bukanlah karena jumlah hakim yang kurang banyak, namun karena penyebab lain misalnya kelemahan manajemen perkara, adanya tugas-tugas non mengadili yang harus dikerjakan hakim (hal mana sebenarnya dapat dilimpahkan ke pihak lain), masih ada Hakim Agung yang belum terlalu produktif, kelemahan-kelemahan lain yang mengakibatkan perkara-perkara yang seharusnya tidak perlu masuk ke MA tetap masuk ke MA.⁶⁷ Jika kelemahan-kelemahan di atas diperbaiki maka bisa dipastikan kebutuhan untuk menambah Hakim Agung sama sekali tidak ada bahkan yang perlu dilakukan adalah mengurangi jumlah Hakim Agung.

Pengurangan jumlah Hakim Agung semakin relevan mengingat saat ini jumlah perkara yang harus diperiksa oleh Hakim Agung telah berkurang karena MA mengeluarkan PERMA yang membatasi masuknya perkara yang tidak memenuhi syarat formal ke MA. Hal ini secara statistik akan mengurangi jumlah perkara sebesar rata-rata $\pm 18\%$ pertahun. Belum lagi hampir bisa dipastikan UU Mahkamah Agung yang baru nantinya akan membatasi perkara yang dapat masuk ke MA.⁶⁸ Hal ini diprediksikan akan mengurangi jumlah perkara yang masuk ke MA secara signifikan.

⁶⁶ Karena semakin sedikit jumlah Hakim Agung, maka kompetisi untuk menjadi Hakim Agung semakin ketat sehingga prestise jabatan Hakim Agung semakin tinggi pula.

⁶⁷ Lihat penjelasan lebih jauh mengenai hal ini dalam Bab Manajemen Perkara.

⁶⁸ Lihat RUU MA yang disusun oleh DPR dan RUU Mahkamah Agung yang disusun oleh Pemerintah.

Namun demikian, tidak mudah saat ini untuk menentukan jumlah Hakim Agung yang ideal karena belum ada ukuran yang memadai mengenai produktivitas Hakim Agung, manajemen perkara masih belum efektif, pengaturan pembatasan perkara belum ada (sehingga belum bisa diprediksikan berapa banyak perkara yang akan berkurang) dan faktor-faktor penyebab masuknya sejumlah perkara ke MA yang seharusnya bisa ditekan masih belum dibenahi.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan studi untuk menentukan ukuran produktivitas minimum Hakim Agung, memperbaiki manajemen perkara dan memperbaiki faktor-faktor penyebab masuknya sejumlah perkara ke MA yang seharusnya bisa ditekan;⁶⁹
- b. MA perlu menentukan jumlah Hakim Agung yang ideal (berdasarkan studi mengenai produktivitas minimum Hakim Agung di atas) setelah melakukan perbaikan-perbaikan sebagaimana dijelaskan di atas. Parameter yang seharusnya digunakan untuk menentukan jumlah yang ideal tersebut adalah jumlah perkara dan produktivitas Hakim Agung yang diharapkan. Kemudian MA secara bertahap mengurangi jumlah formasi Hakim Agung sesuai dengan ukuran ideal tersebut.

3. Indikator Keberhasilan

Menurunnya jumlah Hakim Agung secara bertahap sesuai dengan kebutuhan MA.

D. Masa Jabatan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Secara umum ada 2 (dua) model utama yang biasa dipergunakan untuk menentukan masa jabatan hakim. Pertama, model masa jabatan yang permanen, baik dengan menetapkan batas usia pensiun tertentu⁷⁰ atau masa

⁶⁹ Penjelasan lebih lanjut pada Bab mengenai Manajemen Perkara.

⁷⁰ Misalnya di Belanda atau beberapa negara bagian India.

jabatan seumur hidup.⁷¹ Kedua, masa jabatan berdasarkan periode tertentu, baik itu hanya untuk satu periode saja dan tidak dapat dipilih kembali, atau untuk satu periode dan dapat dipilih kembali.⁷²

Model masa jabatan yang permanen dianggap lebih menjamin independensi hakim secara personal (*personal independence*). Namun kelemahan utama model tersebut adalah jika ternyata kualitas dan integritas hakim yang terpilih itu lemah -namun sulit dibuktikan- maka resikonya negara harus tetap mempertahankan hakim tersebut sampai ia meninggal dunia atau masuk masa pensiun.

Dalam model masa jabatan berdasarkan periode tertentu dan dapat dipilih kembali, pihak yang berwenang memilih hakim, memiliki waktu untuk menilai kualitas dan integritas hakim yang dipilih. Jika ternyata hakim tersebut dinilai tidak memiliki kualitas dan integritas yang baik saat menjalankan tugasnya, maka hakim tersebut tidak perlu untuk dipilih kembali pada periode berikutnya. Demikian pula sebaliknya. Jadi pengadilan tidak perlu “mempekerjakan” hakim yang kurang berkualitas dan kurang berintegritas untuk waktu yang lama.

Kelemahan utama pada metode di atas adalah jaminan independensi hakim sedikit melemah. Pasalnya, bisa jadi hakim yang berani memutuskan secara *fair* perkara-perkara yang melibatkan pihak yang memiliki kekuatan ekonomi/politik besar,⁷³ dapat terancam tidak akan dipilih kembali pada periode berikutnya. Bukan mustahil akhirnya hakim menjadi ‘terpaksa’ untuk memenangkan pihak yang memiliki kekuatan ekonomi/politik, jika ia ingin dipilih kembali untuk periode berikutnya.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia menjamin secara limitatif masa jabatan Hakim Agung. Pasal 11 ayat (1) huruf c menyatakan bahwa Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim anggota MA diberhentikan

⁷¹ Misalnya MA Amerika Serikat.

⁷² Misalnya Costa Rica, Colombia, Mexico atau El Salvador. Lihat Linn Hammergren, “*The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience*”.

⁷³ Khususnya mereka yang memiliki kewenangan atau memiliki akses ke pihak yang berwenang untuk memilih Hakim Agung.

Penyusunan dan penyempurnaan buku ini telah melalui proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak. Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses ini, terutama kepada keluarga kami yang telah memberikan dukungan dan semangat yang luar biasa. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pembaca yang telah menikmati buku ini dan memberikan masukan yang berharga. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan inspirasi bagi semua orang yang membacanya.

dengan hormat dari jabatannya bila telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun. Jadi model yang dipergukan adalah model masa jabatan permanen berdasarkan usia tertentu. Selain telah masuk masa pensiun, Hakim Agung hanya dapat diberhentikan atas permohonan sendiri, sakit terus menerus, meninggal dunia, tidak cakap dalam menjalankan tugas, terus menerus melalaikan tugas, melakukan perbuatan tercela atau melakukan pidana/ melanggar ketentuan dalam Undang-undang.⁷⁴

2. Permasalahan

Penerapan model masa jabatan yang bersifat permanen di Indonesia dianggap tepat karena lebih menjamin independensi hakim. Kelemahan model ini harus ditutupi dengan perbaikan sistem pengawasan dan evaluasi kinerja Hakim Agung yang lebih baik. Namun pengaturan mengenai masa jabatan Hakim Agung hanya hingga umur 65 (enampuluh lima) tahun dianggap kurang tepat mengingat masih banyak Hakim Agung yang mampu melakukan tugas dengan baik dalam umur tersebut.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur bahwa usia pensiun Hakim Agung tetap 65 (enampuluh lima) tahun, namun dimungkinkan adanya perpanjangan masa jabatan sampai dengan usia 67-68 tahun selama ia masih dianggap mampu dan layak. Penentuan mengenai perpanjangan tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial dan DPR (melalui proses seperti dalam pemilihan Hakim Agung);
- b. Mengingat prinsip non retroaktif dan menyelaraskan dengan semangat Perubahan Ketiga UUD 1945, maka pengaturan mengenai kemungkinan perpanjangan usia pensiun ini hanya berlaku bagi Hakim Agung yang terpilih pada masa setelah UU MA yang baru tersebut nantinya diundangkan.

⁷⁴ Pasal 11 dan 12 UU No. 14 Tahun 1985.

4. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang mengatur mengenai masa jabatan dengan menetapkan usia pensiun pada usia 65 tahun dan dimungkinkan untuk diperpanjang.

E. Gaji dan Tunjangan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Adanya gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung adalah suatu hal yang esensial. Dengan adanya gaji dan tunjangan yang memadai, maka ada insentif bagi mereka yang berkualitas dan berintegritas untuk berkeinginan menjadi Hakim Agung. Selain itu, Hakim Agung diharapkan dapat fokus ke pekerjaan utamanya tanpa harus memikirkan untuk melakukan pekerjaan lain untuk menambah penghasilannya. Karena itu pulalah berbagai ketentuan internasional menganggap penting keberadaan tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi hakim.⁷⁵

Saat ini gaji pokok Pimpinan dan Hakim Agung berdasarkan PP No.9 Tahun 2000 dan tunjangan mereka sesuai dengan Keppres No. 68 tahun 2000 adalah sebagai berikut:

Tabel V.1.

Gaji dan Tunjangan Pimpinan dan Hakim Anggota MA

Kedudukan	Gaji Pokok (Rp)	Tunjangan (Rp)	Total (Rp)
Ketua MA	5.000.000,00	15.120.000,00	20.120.000,00
Wakil Ketua MA	4.580.000,00	12.474.000,00	17.054.000,00
Ketua Muda MA	4.380.000,00	7.938.000,00	12.318.000,00
Hakim Agung	4.200.000,00	7.560.000,00	11.760.000,00

Jumlah gaji dan tunjangan tersebut sudah pada titik yang memadai untuk menolak 'justifikasi' praktek KKN dengan alasan gaji dan tunjangan yang

⁷⁵ Lihat bagaimana ketentuan internasional menjamin pentingnya tingkat pendapatan hakim yang memadai dan terus disesuaikan dengan tingkat harga. *International Bar Association article 14* atau *Beijing Statement point 31.*

rendah. Walau demikian, tingkat gaji dan tunjangan tersebut masih kurang memadai jika dihubungkan dengan kebutuhan riil, kebutuhan yang berhubungan dengan status sosial, tanggungjawab, harapan atas kinerja mereka.

Dalam survei yang dilakukan terhadap Hakim Agung, mayoritas Hakim Agung menganggap bahwa gaji dan insentif lain yang diterima mereka masih tidak memadai.

Tabel V.2.
Memadai Tidaknya Gaji dan Insentif bagi Hakim Agung

Memadai	Tidak Memadai
5%	95%

Pandangan di atas tidak mengherankan jika kita melihat jawaban responden mengenai tingkat gaji dan tunjangan yang dianggap ideal bagi Hakim Agung sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah.

Tabel V.3.
Gaji yang Ideal untuk Hakim Agung

Besar Gaji	Prosentasi (%)
Rp. 25.000.000,-	25
Rp. 50.000.000,-	15
Rp. 35.000.000,-	10
Rp. 40.000.000,-	5
Rp. 45.000.000,-	5
Rp. 20.000.000,-	5

Adapun standar serta pertimbangan yang digunakan dalam memberikan jawaban sebagaimana dijelaskan di atas adalah sebagai berikut:

Tabel V.4.
Standar Pengukuran Gaji yang Ideal

Standar	Prosentasi (%)
Perbandingan dengan gaji Hakim Agung di negara lain	85%
Biaya hidup	70%
Perbandingan dengan penghasilan profesi hukum swasta	65%
Resiko jabatan	65%
Perbandingan dengan gaji pejabat negara di tempat lain	35%
Disesuaikan dengan produktivitas dan tanggung jawab	30%

2. Permasalahan

Sebagaimana dijelaskan, saat ini gaji dan tunjangan yang diterima Hakim Agung masih belum memadai. Hal ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap terhadap kualitas dan kinerja lembaga secara keseluruhan, bahkan terhadap independensi peradilan. Dengan gaji dan tunjangan yang kurang memadai maka tidak ada insentif bagi ahli-ahli hukum yang memiliki visi untuk memajukan hukum dan keadilan, berintegritas serta memiliki kualitas yang baik untuk menjadi Hakim Agung.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu membuat studi untuk mengetahui tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung, misalnya dengan mempertimbangkan kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan keluarga, kebutuhan berlibur, alat transportasi, biaya sosial (karena status dan posisinya) dan sebagainya;
- b. MA perlu mendorong Pemerintah untuk meningkatkan gaji dan tunjangan Hakim Agung secara bertahap.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya hasil studi mengenai tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung;

- b. Diundangkannya Peraturan Pemerintah untuk meningkatkan gaji dan tunjangan Hakim Agung secara bertahap.

F. Pegawai

1. Rekrutmen dan Pembinaan Pegawai Secara Umum

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Keberhasilan MA untuk menjalankan fungsinya hanya dapat dicapai jika adanya dukungan sumber daya manusia, bukan hanya dari kalangan Hakim Agung, namun juga dari kalangan pegawai MA lainnya. Karena itu keberadaan dukungan pegawai yang berintegritas, berkualitas dan memiliki kinerja yang baik (produktif) adalah suatu hal yang penting.

Pemasalahannya saat ini banyak sorotan negatif atas integritas, kualitas dan produktifitas pegawai. Lemahnya integritas sebagian pegawai terlihat dari tindakan-tindakan yang dilakukan sebagian pegawai tersebut dengan cara memperjual-belikan informasi yang berhubungan dengan proses berperkara, mempercepat/memperlambat proses berperkara sampai dengan menjadi perantara praktek suap.⁷⁶ Lemahnya kualitas sebagian pegawai terlihat dari tidak maksimalnya output dari pelaksanaan tugas mereka.⁷⁷ Lemahnya produktivitas pegawai terlihat dari seringnya keterlambatan memasuki kerja, banyak pegawai yang tidak melaksanakan tugas-tugasnya pada jam kerja atau bahkan pulang pulang sebelum jam kerja berakhir.⁷⁸

Hal-hal di atas terjadi karena beberapa hal:⁷⁹

1. Kelemahan Sistem Rekrutmen dan Pengisian Jabatan

Selama ini rekrutmen dan pengisian jabatan pegawai belum dilaksanakan dengan memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right*

⁷⁶ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, hakim, pegawai MA dan pengacara, 2002.

⁷⁷ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung dan hakim, 2002.

⁷⁸ Hasil pengamatan dan wawancara dengan Hakim Agung, hakim dan pegawai MA, 2002.

⁷⁹ Wawancara dengan beberapa hakim dan pegawai MA, 2002.

man on the right place. Biasanya yang direkrut menjadi pegawai di MA adalah orang-orang yang memiliki hubungan keluarga atau hubungan primordial dengan pegawai lain di MA. Praktek KKN dalam rekrutmen pegawai biasa terjadi.

Karena kelemahan di atas pula seringkali terjadi ketidaksesuaian keahlian seorang pegawai dengan jabatan dan tugas yang diembannya. Pejabat dan pegawai di posisi yang membutuhkan keahlian khusus seperti di bidang keuangan, perpustakaan atau humas -diisi oleh mereka yang berlatar belakang pendidikan hukum. Bahkan untuk jabatan Kepala Biro -yang merupakan jabatan untuk PNS eselon II, seringkali hanya dapat dipegang oleh seorang hakim. Hal ini jelas mempengaruhi kualitas dari *output* kerja mereka. Selain itu penempatan seorang hakim untuk menjabat sebagai Kepala Biro misalnya, secara tidak langsung merendahkan citra seorang hakim.

2. Kelemahan Sistem Pengawasan dan Pendisiplinan

Kelemahan pengawasan adalah masalah klasik yang ada di setiap institusi di negara kita, termasuk MA. Kelemahan pengawasan dan pendisiplinan pegawai menyebabkan praktek-praktek negatif yang dilakukan oleh pegawai tetap berjalan.

Belakangan ini MA telah mencoba untuk melakukan langkah konkrit untuk melakukan pembenahan internal, termasuk di dalamnya penggantian pejabat dan pegawai besar-besaran di lingkungan organisasi MA.⁸⁰ Hal ini adalah langkah positif yang perlu ditingkatkan sehingga tidak hanya pegawai di level bawah saja yang 'diterbitkan'.

3. Gaji dan Tunjangan

Munculnya praktek KKN, rendahnya kualitas serta kinerja (produktivitas) sebagian pegawai MA tidak dapat dilepaskan dari rendahnya gaji dan

⁸⁰ Pada bulan April 2003, Pansekjen MA melakukan mutasi terhadap 64 pejabat eselon III dan IV. Sembilan orang diantaranya, dicopot dari jabatannya masing-masing karena melakukan pelanggaran berat.

tunjangan bagi pegawai selama ini. Sebagaimana diketahui, pegawai MA statusnya adalah PNS yang gaji serta tunjangannya mengikuti gaji dan tunjangan PNS yang sangat rendah. Untuk menambah penghasilan yang rendah tersebut tidak jarang kemudian pegawai 'terpaksa' untuk melakukan praktek KKN atau mencari pekerjaan sampingan dengan menggunakan waktu kerja. Selain itu, rendahnya gaji dan tunjangan menjadi faktor disinsentif bagi orang-orang yang berkualitas dan berintegritas untuk mau bekerja di MA.

1.2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan perbaikan sistem rekrutmen dan pengisian jabatan sehingga memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right man on the right place*;
- b. MA perlu mengatur kualifikasi khusus bagi pegawai yang akan mengisi unit-unit yang membutuhkan keahlian khusus, seperti unit perpustakaan, keuangan, humas, pengelola sistem informasi dan sebagainya;
- c. MA perlu memperbaiki sistem pengawasan dan pendisiplinan pegawai;
- d. MA perlu mendorong agar ada peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawai MA.

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Pansekjen yang mengatur mengenai kualifikasi keahlian untuk unit-unit kerja yang ada di MA dan mekanisme rekrutmen pegawai yang berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right man on the right place*;
- b. Menurunnya pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai MA;
- c. Adanya peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawai MA.

2. Pengisian Jabatan Kepaniteraan

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pasal 20 UU No. 14 Tahun 1985 mensyaratkan bahwa jabatan Panitera, Wakil Panitera, Panitera Muda atau Panitera Pengganti di MA hanya dapat

diisi oleh kalangan hakim. Karena itu karir tertinggi seorang panitera karir (panitera yang sejak awal direkrut sebagai panitera di Pengadilan Tingkat Pertama) hanyalah menjadi panitera di Pengadilan Tingkat Banding.

Pengaturan sebagaimana dijelaskan di atas didasari pada pertimbangan bahwa kualitas panitera karir saat ini dianggap masih tidak cukup baik untuk menduduki jabatan tersebut.⁸¹ Hal ini tidak terlepas dari 'tuntutan' keahlian seorang panitera di MA berbeda dengan pekerjaan standar yang dikuasai oleh panitera karir.⁸²

2.2 Rekomendasi

MA perlu mendorong peningkatan kualitas panitera karir sehingga dalam jangka panjang pengaturan yang mewajibkan bahwa untuk menjadi panitera di MA harus seorang hakim, dapat diubah.

2.3. Indikator Keberhasilan

Adanya peningkatan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi panitera

3. Jumlah Pegawai

3.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada tahun 2001, jumlah pegawai yang ada di MA adalah 1.137 orang⁸³ dan pada tahun 2002 sedikit berkurang menjadi 1.108⁸⁴ orang. Jumlah tersebut dianggap terlalu besar mengingat banyaknya pegawai yang terlihat tidak bekerja secara produktif sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Jumlah pegawai yang terlalu besar ini memiliki beberapa dampak negatif, antara lain:

- ♦ Menyulitkan MA dalam melakukan pengawasan terhadap integritas dan kualitas seluruh pegawainya;

⁸¹ Wawancara dengan Hakim Agung dan Hakim pada MA, Juli 2002.

⁸² Seorang Panitera Pengganti di MA misalnya dituntut untuk dapat membuat draft putusan (termasuk argumentasi hukumnya) karena kadang Ketua Majelis Hakim hanya memberikan gambaran umum mengenai draft putusan yang dibuatnya.

⁸³ Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI tahun 2000-2001.

⁸⁴ Laporan Kegiatan Mahkamah Agung RI tahun 2001-2002.

- Menyulitkan MA untuk melakukan peningkatan kualitas pegawainya karena terlalu banyak pegawai dan terlalu besar anggaran yang harus dikeluarkan untuk mendidik dan melatih pegawai dengan jumlah besar; dan
- Membengkaknya anggaran yang harus dikeluarkan negara untuk membayar gaji dan tunjangan mereka. Jika saja jumlah pegawai tersebut dapat dikurangi, maka lebih besar peluang bagi MA untuk mendorong adanya peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawainya karena sisa anggaran dari pos gaji dan tunjangan pegawai yang akan berkurang (karena ada pengurangan pegawai) dapat diusulkan untuk dialihkan (subsidi silang) menjadi kenaikan gaji dan tunjangan bagi pegawai yang ada.

Besarnya jumlah pegawai tersebut tidak lepas dari kelemahan penentuan formasi⁸⁵ pegawai di MA selama ini.

3.2. Rekomendasi

- a. MA perlu menghitung ulang jumlah pegawai yang benar-benar dibutuhkan untuk mendukung organisasinya;
- b. Sebelum ada hasil penghitungan yang jelas mengenai jumlah pegawai yang ideal (sesuai kebutuhan), MA tidak perlu menerima pegawai baru walaupun untuk menggantikan pegawai yang pensiun (minus growth), kecuali jika benar-benar dibutuhkan pegawai dengan keahlian khusus yang tidak bisa dimiliki oleh MA saat ini (misalnya untuk menunjang keberhasilan program komputerisasi);
- c. MA perlu mengalihkan pegawai MA yang berlebih dalam suatu bagian ke lembaga baru yang akan dimiliki MA untuk mengurus sistem satu atap, jika memungkinkan;
- d. MA perlu melakukan pengurangan jumlah pegawai jika ternyata berdasarkan pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi di atas, jumlah yang ada masih terlalu banyak.

⁸⁵ Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat satuan pegawai negeri sipil (PNS) yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh yang berwenang.

BAB VI

PENGAWASAN DAN PENDISIPLINAN HAKIM

Salah satu hal yang sering mendapat sorotan sehubungan dengan penyelenggaraan pengadilan adalah sorotan mengenai kelemahan kinerja, kualitas dan integritas sebagian hakim, termasuk Hakim Agung. Hal ini menyebabkan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan. Karena itu, untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan maka MA harus melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas dan kinerja serta memperkokoh integritas hakim.

Berbicara mengenai upaya perbaikan terhadap integritas dan kualitas hakim, maka kita harus berbicara upaya perbaikan sistem yang menyeluruh, mulai dari rekrutmen hakim, pembinaan karirnya, pemberian gaji dan fasilitas yang wajar, sampai dengan melakukan pengawasan dan penegakan disiplinnya bagi hakim yang melakukan penyimpangan. Bagian ini hanya akan membahas mengenai sistem pengawasan dan pendisiplinan hakim dan Hakim Agung.

A. Pengawasan

Secara normatif, ada 2 (dua) lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim. Pertama, pengawasan oleh Menteri terkait (Menteri Kehakiman, Menteri Agama dan Menteri Pertahanan). UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 2 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 7 Tahun 1989 dan UU No. 31 Tahun 1997 pada intinya menyatakan bahwa pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan (termasuk pengawasan terhadap hakim) dilakukan oleh menteri terkait

atau panglima TNI dalam hal peradilan militer.⁸⁶ Pengawasan terhadap hakim oleh menteri terkait ini biasanya dilakukan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) dan dibantu 6 (enam) Inspektorat Wilayah. Metode yang digunakan oleh Itjen dalam melakukan pengawasan antara lain: inspeksi rutin, inspeksi mendadak, laporan masyarakat, dan pengisian formulir DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan).⁸⁷

Kedua, pengawasan oleh Mahkamah Agung (MA). UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985 pada intinya menyatakan bahwa MA memegang kewenangan di bidang pengawasan atas peradilan dan tingkah laku hakim (dan termasuk Hakim Agung) dalam menjalankan tugas di seluruh tingkatan peradilan.⁸⁸

Pengawasan hakim oleh MA dapat dibagi menjadi 2 (dua), pengawasan hakim di lingkungan MA sendiri⁸⁹ dan pengawasan hakim di peradilan tingkat pertama dan banding. Sebelum dibentuknya Ketua Muda Bidang Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin) Tahun 2001, pengawasan di lingkungan MA dilakukan oleh Koordinator Pengawas Khusus (Korwassus). Korwassus dipimpin oleh seorang Ketua Muda MA yang bertugas mengkoordinir pelaksanaan pengawasan hakim di MA secara fungsional.⁹⁰ Pada level teknis pelaksanaan, Korwassus dibantu oleh Hakim Agung Pengawasan Khusus (Hawassus) yang dibagi menjadi tiga bidang yaitu bidang Peradilan, Pembinaan, dan Litbang/Diklat. Tiap-tiap Hawassus dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang Hakim Tinggi Yustisial. Di samping pengawasan fungsional yang dijalankan Korwassus, di lingkungan MA dilaksanakan pula pengawasan melekat terhadap staf MA

⁸⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 5 ayat (2) UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Pasal 7 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 5 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Pasal 7 UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

⁸⁷ Depkeh & HAM, "Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan HAM RI", hal. 294-295.

⁸⁸ Pasal 10 ayat (4) UU No. 17 tahun 1970 dan Pasal 3 UU No. 14 tahun 1985.

⁸⁹ Termasuk di dalamnya Hakim Agung dan hakim lain yang bertugas di MA.

⁹⁰ Keputusan Ketua MA No. KMA/032/SK/IX/1992 tentang Organisasi, Tata Kerja, serta Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab KORWASSUS .

(termasuk yang berstatus hakim) yang dikoordinir oleh Panitera/Sekretaris Jenderal (Pansekjen) dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat struktural di bawahnya secara hirarkis sebagai atasan langsung masing-masing unit kerjanya.⁹¹

Sedangkan pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding dilakukan oleh Koordinator Wilayah (Korwil). Korwil dijabat oleh beberapa Ketua Muda MA yang berfungsi sebagai koordinator pengawas. Untuk level teknis pelaksanaan, MA membentuk Hakim Pengawas Daerah (Hawasda). Hawasda terdiri dari sejumlah Hakim Agung yang bertugas membantu pelaksanaan kerja Korwil di tiap-tiap daerah tertentu. Dalam melaksanakan tugasnya, Hawasda dibantu oleh Hatiwasma (Hakim Tinggi Pengawas pada MA). Hatiwasma terdiri dari Hakim Tinggi Yustisial yang diperbantukan di MA. Hatiwasma dibagi menjadi beberapa bidang, antara lain bidang advokat/notaris, peradilan militer, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan umum. Di samping pengawasan fungsional yang dijalankan Korwil, Hawasda dan Hatiwasma pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding dilakukan pula oleh setiap atasan hakim di setiap pengadilan

Semua hasil pengawasan Korwassus, Hawasus, Korwil, Hawasda, Panitera/Sekjen, dan Hatiwasma didokumentasikan pada Direktur Hukum dan Peradilan MA untuk diolah, disimpan (bersifat rahasia) dan dipergunakan untuk penilaian oleh pimpinan MA.⁹² Data hasil pengawasan yang dimaksud adalah data pengawasan mulai dari laporan hasil pengawasan dari lembaga pengawas yang ada di MA, termasuk juga data-data yang berkaitan dengan proses pemeriksaan terhadap aparat pengadilan yang dilaporkan.⁹³

Sejak Tahun 2001, MA telah membuat jabatan baru yaitu Ketua Muda MA RI Urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Untuk menjalankan tugasnya, Tuada Wasbin dibantu oleh beberapa Hakim Agung

⁹¹ Buku III Mahkamah Agung.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Berdasarkan hasil wawancara dengan DIRKUMDIL, 2002.

dan sebuah unit baru yang dinamakan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Dengan organ baru ini maka semua organ-organ pengawas yang lama akan dihapuskan/diganti.

Selain itu, berdasarkan Pasal 24 B Amandemen Ketiga UUD 1945 akan dibentuk Komisi Yudisial, lembaga baru yang akan berfungsi -salah satunya- untuk melakukan pengawasan (dan mungkin) pendisiplinan⁹⁴ bagi hakim dan Hakim Agung

Dalam melakukan pengawasan, MA dapat melakukan tindakan-tindakan seperti meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu dan sebagainya.⁹⁵

Jika ditinjau dari obyeknya, pengawasan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain: teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku. Aspek teknis yudisial meliputi hal-hal sebagai berikut.⁹⁶

1. Kemampuan teknis menangani perkara;
2. Penyusunan berita acara sidang;
3. Pembuatan dan penyisian daftar kegiatan persidangan;
4. Tenggang waktu penyelesaian perkara;
5. Penyelesaian minutas;
6. Kualitas putusan;
7. Eksekusi.

Sementara aspek administrasi peradilan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Tertib prosedur penerimaan perkara;
2. Tertib registrasi perkara;

⁹⁴ Kalimat dalam kurung di atas masih menggunakan kata 'mungkin' karena hal tersebut tidak secara spesifik ditentukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dan sampai sekarang UU Komisi Yudisial belum diundangkan.

⁹⁵ Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985.

⁹⁶ Keputusan Ketua MA No. KMA/006/SK/III/1994.

3. Tertib keuangan perkara;
4. Tertib pemeriksaan buku keuangan perkara;
5. Tertib kearsipan perkara;
6. Tertib pembuatan laporan perkara;
7. Eksekusi putusan.

Aspek perilaku berbeda dengan aspek lainnya, terbagi menjadi 2 (dua) yaitu: perilaku dalam kedinasan dan perilaku di luar kedinasan. Perilaku dalam kedinasan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kesetiaan;
2. Ketaatan;
3. Prestasi kerja;
4. Tanggung jawab;
5. Kejujuran;
6. Kerjasama;
7. Prakarsa;
8. Kepemimpinan.

Sementara perilaku di luar kedinasan meliputi:

1. Tertib keluarga;
2. Hubungan dengan masyarakat.

Metode pengawasan yang biasanya dilakukan oleh lembaga pengawas MA antara lain:

1. Inspeksi rutin dan mendadak;
2. Meminta laporan secara periodik dari pengadilan;
3. Menindaklanjuti laporan/ pengaduan masyarakat.

1. Pengawasan Tingkah Laku

1.1. Kondisi Normatif⁹⁷ dan Empiris

Setidaknya ada 3 (tiga) aspek yang berhubungan erat dengan pengawasan tingkah laku (perilaku) hakim yaitu, aspek lembaga pengawasnya, acuan yang dipergunakan untuk melakukan pengawasan dan metode serta mekanisme kerjanya. Berikut ini pemaparan masing-masing aspek tersebut.

a. Lembaga Pengawas

Selain pengawasan melekap yang dilakukan oleh atasan langsung setiap hakim, sebelum tahun 2001, pengawasan perilaku hakim yang dilakukan oleh MA melibatkan sejumlah organ. Pengawasan terhadap hakim dan Hakim Agung di lingkungan MA sendiri dilakukan oleh Korwassus, Hawassus, Hatiwasma, dan Pansekjen. Sementara pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding, dilakukan oleh Korwil, Hawasda dan para Hatiwas dari pengadilan tingkat banding sebagai *voorpost* (kawal depan) MA.

Komposisi Hakim Agung yang mengisi jabatan di Korwassus, Hawassus, Korwil dan Hawasda seringkali berubah-ubah. Dan seluruh Hakim Agung otomatis menjadi anggota pengawas di salah satu organ tersebut. Selain itu, dari seluruh organ pengawas di atas, hanya Hakim Tinggi yang menjabat sebagai Hatiwas yang bekerja *fulltime* untuk melakukan fungsi pengawasan tersebut.

Sejak Tahun 2001, pada MA ditunjuk pejabat baru yaitu Ketua Muda MA RI Urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin).⁹⁸ Untuk menjalankan tugasnya, Tuada Wasbin akan dibantu oleh Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan, suatu unit kerja baru di bawah Pansekjen MA yang dalam melakukan tugasnya dikoordinir oleh Tuada Wasbin. Organ

⁹⁷ Kecuali secara tegas dinyatakan sumbernya, seluruh pemaparan aspek normatif dalam bagian ini bersumber dari Buku III MA, hal. 313-326.

⁹⁸ Keputusan Presiden No. 131/M Tahun 2001.

baru ini akan memiliki orang-orang yang bertugas penuh (*fulltime*) dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim.⁹⁹ Setelah melalui proses seleksi yang ketat, beberapa waktu lalu MA telah memilih pimpinan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Dengan adanya Pejabat dan organ baru ini maka semua organ-organ pengawas yang lama akan dihapuskan/diganti.

Selain itu, berdasarkan Pasal 24 B Amandemen Ketiga UUD 1945 akan dibentuk lembaga baru yang akan berfungsi -salah satunya- untuk melakukan pengawasan dan (mungkin) pendisiplinan¹⁰⁰ bagi hakim dan Hakim Agung yaitu Komisi Yudisial. Berdasarkan Pasal 24 B ayat (1) dinyatakan bahwa Komisi Yudisial akan mempunyai fungsi:

1. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung;
2. Kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Memperhatikan pilihan kalimat dan penjelasan dari anggota PAH I MPR¹⁰¹, maksud dari fungsi tersebut adalah fungsi pengawasan dan pendisiplinan hakim (termasuk Hakim Agung)¹⁰², serta tugas lain yang secara langsung dimaksudkan untuk mendukung upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.¹⁰³

⁹⁹ Surat Keputusan Panitera Sekretaris Jenderal MA No. MA/PNSEK/013/SK/VI/02 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia No. MA/PANSEK/02/SK/Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia.

¹⁰⁰ Lihat catatan kaki No 9.

¹⁰¹ Wawancara dengan anggota Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR, Zein Badjeber 2002.

¹⁰² Tugas pengawasan ditafsirkan dari pilihan kata 'menjaga...' sedangkan tugas pendisiplinan dilihat dari pilihan kata 'menegakkan...' (*to enforce*). Tanpa tugas pendisiplinan, maka kata 'menegakkan' menjadi tidak bermakna. Namun demikian, tentunya ada batasan-batasan tingkat sanksi disiplin yang mungkin diberikan oleh Komisi Yudisial kepada hakim. Misalnya tidak tepat Komisi Yudisial diberikan kewenangan untuk memberhentikan hakim -kecuali ditentukan lain akan ada perubahan UU, misalnya No. 14 Tahun 1970- karena yang memiliki kewenangan untuk memberhentikan hakim dalam UU tersebut adalah Presiden.

¹⁰³ Lihat hasil studi MA yang didukung LeIP mengenai hal ini dalam "Naskah Akademisi dan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial (2003)".

b. Acuan dalam Melakukan Pengawasan

Salah satu tujuan dari pelaksanaan fungsi pengawasan perilaku adalah untuk mencegah atau mendeteksi terjadinya suatu perilaku yang tidak diinginkan atau perilaku yang dilarang. Karena itu dalam melakukan pengawasan setiap pengawas pasti memiliki acuan mengenai apa perilaku yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pihak yang diawasi.

Selama ini acuan utama yang dipergunakan lembaga pengawas untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran perilaku oleh hakim antara lain:

- 1) UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 2 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 7 Tahun 1989 dan UU No. 31 Tahun 1999. Keenam UU yang mengatur tentang badan peradilan tersebut mengatur secara umum tentang perilaku yang dilarang bagi hakim -yang jika dilanggar membuat seorang hakim dapat diberhentikan dengan tidak hormat;
- 2) PP No. 13/ 1993 tentang Larangan Rangkap Jabatan bagi Hakim dan Hakim Agung yang mengatur secara spesifik mengenai jabatan-jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh seorang hakim;
- 3) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin PNS yang di dalamnya secara rinci mengatur mengenai hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seorang PNS, termasuk hakim;¹⁰⁴
- 4) Keputusan Ketua MA No. KMA/039/SK/III/2002 tentang Tata Cara Menerima Tamu yang di dalamnya mengatur pula larangan bagi Hakim untuk menerima penasehat hukum suatu perkara tanpa didampingi penasehat hukum pihak lawannya.

Di banyak negara lain, biasanya acuan mengenai hal-hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan seorang hakim diatur dalam *code of conduct* atau *code*

¹⁰⁴ Sebagaimana dijelaskan, sebelum diundangkannya UU No. 35 tahun 1999 dan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, status seorang hakim adalah PNS.

of ethics. Code of conduct atau *code of ethics* dapat diatur dalam bentuk UU atau aturan internal pengadilan.¹⁰⁵

c. Metode dan Mekanisme Kerja

Metode yang biasanya dilakukan oleh lembaga pengawas MA dalam melakukan pengawasan perilaku hakim tertuama adalah menindaklanjuti laporan/ pengaduan masyarakat. Tidak ada acuan khusus dalam menangani laporan masyarakat tersebut. Namun pada prinsipnya, setiap laporan/ pengaduan masyarakat harus ditindaklanjuti dengan cara meneliti dan memeriksa kebenaran suatu laporan/ pengaduan tersebut.

Baru-baru ini MA mengeluarkan SEMA No. 6 Tahun 2001 tentang Mendengar Keterangan Pelapor. SEMA ini pada intinya menyerukan kepada seluruh Ketua PT agar dalam melakukan pengawasan mereka jangan hanya mendengarkan keterangan dari hakim yang dilaporkan, namun juga mendengarkan keterangan pelapor.

1.2. Permasalahan

Pada masa lalu, pengawasan yang dijalankan oleh MA bisa dikatakan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Hal ini setidaknya dapat diindikasikan dari masih banyaknya dugaan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim dan pegawai pengadilan lainnya.¹⁰⁶ Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya kelemahan lembaga pengawas, ketiadaan acuan yang memadai untuk melakukan pengawasan dan mekanisme kerja bidang pengawasan.

¹⁰⁵ *Code of conduct* dapat diatur oleh kalangan hakim sendiri seperti *code of conduct* hakim federal di Amerika Serikat atau yang dibuat oleh negara seperti *code of conduct* hakim negara bagian California Amerika Serikat yang diatur dalam Konstitusi negara bagian tersebut.

¹⁰⁶ Menurut laporan Komisi Ombudsman Nasional (KON) tahun 2002, pengaduan masyarakat berkaitan dengan penyelewengan yang terjadi di lembaga peradilan menempati urutan pertama (45%) dibandingkan dengan lembaga-lembaga lain. Antonius Sujata dan RM Surachman, "Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional", (Jakarta: KON, 2002), hal. 221.

a. Lembaga Pengawas

Kelemahan yang berhubungan dengan lembaga pengawas, khususnya pada masa lalu, antara lain:

- Adanya keengganan/kesulitan untuk bertindak tegas kepada sesama hakim. Hal ini di antaranya dapat diindikasikan dari tidak jelasnya proses penanganan beberapa kasus hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku.
- Kelemahan dari segi SDM. Pemilihan pimpinan dan anggota pengawas tidak dilakukan secara selektif. Bahkan untuk posisi Hawasda, seluruh Hakim Agung menjadi pengawas¹⁰⁷ padahal untuk menjadi seorang pengawas dibutuhkan keahlian tertentu dan integritas yang tinggi. Pelibatan Hakim Agung sebagai pengawas sedikit banyak menyebabkan fungsi pengawasan tidak efektif karena Hakim Agung pada dasarnya memiliki tugas lain yang lebih utama yaitu memeriksa dan memutus perkara. Masalah yang sama kurang lebih sama terjadi pada pengawas dari PT.
- Pembagian lingkup kerja yang tidak jelas dalam organ pengawas, khususnya antara Hawasda dengan PT dalam hal pengawasan terhadap hakim pengadilan tingkat pertama dan banding.

Sebagaimana dijelaskan, sejak tahun 2001, telah ada beberapa perbaikan di MA yang berhubungan dengan lembaga pengawas. Pada tahun 2001 telah ditunjuk pejabat baru yang bertugas untuk melakukan pengawasan dan pembinaan MA terhadap hakim, yaitu Tuada Wasbin. Karena pada awal dibentuknya jabatan baru ini belum ada tenaga *fulltime* untuk membantu tugas Tuada Wasbin, MA telah menunjuk beberapa Hakim Agung untuk membantu tugas Tuada Wasbin ini.

Keberadaan Tuada Wasbin ini telah membawa perubahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh MA. Sampai saat ini, sudah lebih dari

¹⁰⁷ Sebagai contoh lihat SK Wakil Ketua MA No. WKMA/044/SK/XI/2000 tentang perubahan susunan KORWIL dan HAWASDA pada MA RI.

10 hakim yang dilaporkan masyarakat karena diduga melakukan penyimpangan perilaku, diperiksa dan direkomendasikan ke Ketua MA dan Menteri Kehakiman dan HAM untuk dijatuhi sanksi. Namun sayangnya, mayoritas rekomendasi MA tersebut belum ditindaklanjuti oleh Menteri.

Selain itu, tahun 2002 lalu telah dibentuk unit baru di MA yang bertugas untuk membantu Tuada Wasbin, yaitu Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Unit ini akan memiliki tenaga yang bekerja *fulltime* untuk melakukan pengawasan. Saat ini telah ditunjuk pejabat yang akan bekerja pada unit ini melalui suatu proses seleksi yang ketat.

Satu hal lagi yang perlu didiskusikan yaitu bagaimana hubungan antara Tuada Wasbin MA dengan Komisi Yudisial yang nanti akan dibentuk. Keberadaan dua lembaga ini yang memiliki kesamaan fungsi berpotensi untuk menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Jika tidak ada perbedaan yurisdiksi tugas yang tegas antara Komisi Yudisial dan Tuada Wasbin maka akan terjadi *overlapping* yang bisa memicu konflik antara dua pihak tersebut.

b. Acuan Untuk Melakukan Pengawasan Perilaku Hakim.

Sampai saat ini, belum ada suatu pedoman perilaku hakim (semacam *code of conduct*) yang komprehensif dan aplikatif untuk menjadi acuan dalam melakukan pengawasan perilaku para hakim. Saat ini pedoman yang dipergunakan masih bersifat umum sehingga sulit untuk dijadikan acuan untuk melakukan pengawasan.

c. Metode dan Mekanisme Kerja.

Sebagaimana dijelaskan, salah satu metode pengawasan yang dilakukan oleh MA adalah menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat mengenai penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim. Ada 3 (tiga) masalah yang berhubungan dengan hal tersebut yaitu: *pertama*, Berdasarkan pengamatan peneliti pada sejumlah pengadilan didapati fakta bahwa sarana pengaduan masyarakat belum disosialisasikan secara maksimal. *Kedua*, tidak adanya mekanisme yang memungkinkan pelapor dapat mengetahui sampai

sejauh mana perkembangan surat pengaduan mereka. Hal ini mencerminkan belum adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme pengawasan. *Ketiga*, tidak ada kriteria yang jelas mengenai standar suatu laporan yang akan ditindaklanjuti. Hal ini mengakibatkan dengan mudah lembaga pengawas dapat tidak menindaklanjuti suatu laporan tanpa dapat dimintakan pertanggungjawabannya.

Selain itu, sebagaimana diketahui bersama dalam UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN dinyatakan bahwa setiap penyelenggara negara, termasuk hakim dan pejabat pengadilan tertentu, wajib melaporkan harta kekayaannya ke Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKPN). Oleh KPKPN nantinya laporan harta kekayaan tersebut dipergunakan untuk memantau ada tidaknya kenaikan harta kekayaan yang tidak wajar oleh seorang penyelenggara negara pada suatu waktu. Metode ini merupakan salah satu metode penunjang sistem pengawasan. Namun sampai saat ini masih ada hakim-hakim yang belum menyerahkan laporan harta kekayaan mereka ke KPKPN. Dan atas hal ini lembaga pengawas MA yang seharusnya merasa berkepentingan atas pelaksanaan UU tersebut, belum melakukan tindakan yang diharapkan.

1.3. Rekomendasi¹⁰⁸

1.3.1. Lembaga Pengawas

- a. MA perlu mendorong terbentuknya Komisi Yudisial sebagaimana diamanatkan dalam Amandemen Ketiga UUD 1945. Dalam UU tersebut perlu mengatur secara tegas perbedaan yurisdiksi tugas antara Komisi Yudisial dan Ketua Muda MA bidang Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Pada prinsipnya yurisdiksi pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial adalah pengawasan terhadap perilaku hakim di dalam dan di luar pengadilan sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Tuada Wasbin adalah pengawasan terhadap teknis yudisial dan administrasi peradilan.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Lihat usulan Skema Pengawasan Hakim dalam Lampiran IV.

¹⁰⁹ Untuk mengetahui lebih jauh mengenai rekomendasi ini lihat Naskah Akademis RUU Komisi Yudisial, *op.cit.*

- b. MA perlu membuat aturan mengenai sistem pengawasan hakim untuk antara lain mengatur pembagian lingkup tugas antara Tuada Wasbin dengan pengawasan yang dilakukan oleh Pengadilan Tinggi sebagai *voorpost* MA dan mekanisme pengangkatan pengawas yang memenuhi prinsip-prinsip transparan, akuntabel, dan obyektif.
- c. MA perlu melakukan pendidikan khusus bagi para pengawas agar memiliki kemampuan yang memadai untuk menjalankan tugasnya.

1.3.2. Acuan Untuk Melakukan Pengawasan Perilaku Hakim

MA perlu membuat *code of conduct* bagi hakim yang berfungsi sebagai acuan bagi lembaga pengawas untuk melakukan pengawasan.

1.3.3. Metode dan Mekanisme Kerja

- a. MA perlu melakukan upaya sosialisasi agar masyarakat lebih mudah untuk mengetahui kemana mereka dapat melaporkan/mengadukan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim. hal ini dapat dilakukan misalnya dengan menyediakan informasi di setiap pengadilan mengenai hal tersebut;
- b. MA perlu menyusun aturan mengenai sistem pengawasan, untuk antara lain mengatur kewajiban lembaga pengawas untuk memberikan *progress report* kepada pelapor secara berkala mengenai tindaklanjut laporannya disertai dengan alasan, standar laporan yang dapat ditindaklanjuti dan sebagainya;
- c. MA perlu menginstruksikan kepada seluruh hakim serta pejabat pengadilan lainnya untuk segera meyerahkan laporan daftar kekayaan mereka ke KPKPN. Instruksi tersebut disertai dengan sanksi administratif bagi yang melanggarnya. Untuk menunjang rekomendasi tersebut, MA perlu bekerja sama dengan KPKPN untuk mendapatkan akses atas data-data mengenai hakim dan pejabat pengadilan lainnya yang belum menyerahkan laporan daftar kekayaan.

1.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Komisi Yudisial dengan semaksimal mungkin mendasarkan pada hasil studi Komisi Yudisial;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mekanisme kerja Tuada Wasbin beserta jajarannya secara detail, termasuk mengenai mekanisme pengangkatan pegawai dan mekanisme penindaklanjutan laporan masyarakat;
- c. Diselenggarakannya diklat khusus bagi pegawai;
- d. Dilakukannya pemantauan integritas dan kualitas pimpinan pengadilan;
- e. Diterbitkannya SK Ketua MA/SEMA tentang pedoman perilaku hakim (*code of judicial conduct*);
- f. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mewajibkan seluruh hakim serta pejabat pengadilan lainnya menyerahkan laporan daftar kekayaan mereka disertai sanksi bagi yang melanggar;
- g. Seluruh hakim dan pejabat pengadilan lainnya telah menyerahkan laporan kekayaannya ke KPKPN.

2. Pengawasan Administrasi Peradilan dan Teknis Yudisial¹¹⁰

2.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Sama seperti halnya pengawasan perilaku hakim, selain oleh atasan langsung hakim, pengawasan terhadap aspek administrasi peradilan dan teknis yudisial dilakukan pula oleh lembaga pengawas MA yaitu Korwil dengan dibantu Hawasda dan Hatiwasma. Pengawasan tersebut biasanya dilakukan melalui inspeksi rutin atau mendadak serta melalui pengamatan atas laporan pengadilan.

Selain hal di atas, pada masa lalu MA memiliki mekanisme lain untuk melakukan pengawasan terhadap kualitas putusan hakim, yaitu melakukan

¹¹⁰ Bagian ini hanya akan menjelaskan permasalahan utama, rekomendasi dan indikator keberhasilan pengawasan kualitas putusan hakim secara umum. Penjelasan lebih lanjut dan lebih mendetail mengenai hal ini dapat dilihat dalam hasil kajian MA dengan dukungan LeIP dalam "Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan sumber daya Manusia di Pengadilan (2003)".

eksaminasi putusan. Yang dimaksud dengan eksaminasi putusan hakim adalah tindakan untuk mengkaji dan menilai kualitas putusan seorang hakim dalam suatu perkara tertentu. Adapun dasar hukum pelaksanaan eksaminasi ini adalah SEMA No. 1 Tahun 1967 tentang Eksaminasi, Laporan Bulanan dan Daftar Banding.

2.2. Permasalahan

Dalam prakteknya, pengawasan oleh lembaga pengawas MA sebagaimana dijelaskan di atas tidak berjalan efektif. Hal tersebut disebabkan karena kelemahan yang sama sebagaimana dijelaskan dalam bagian pengawasan perilaku hakim. selain itu, anggaran MA yang terbatas menyulitkan lembaga pengawas untuk melakukan inspeksi secara reguler.

Sebenarnya, MA dapat memberdayakan metode pengawasan terhadap laporan rutin pengadilan yang tidak pelaksanaannya membutuhkan dana. Namun masalahnya laporan rutin yang dibuat pengadilan dan dikirimkan ke MA tersebut hampir tidak diolah sehingga data yang ada tidak dapat dimanfaatkan.¹¹¹ Selain itu, data yang ada dilaporan periodik ke MA masih belum terlalu informatif untuk membantu proses pengawasan yang lebih baik.¹¹²

Pengawasan kualitas putusan melalui mekanisme eksaminasi sebagaimana diatur di dalam SEMA 1 Tahun 1967 saat ini sudah tidak digunakan lagi. Berhentinya proses eksaminasi tersebut disebabkan karena beberapa hal, antara lain kurang seriusnya MA pada masa lalu untuk melakukan proses ini,¹¹³ beban perkara yang cukup besar yang harus diperiksa dan diputus

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Misalnya jika dalam laporan periodik tersebut ada informasi mengenai nama majelis hakim, jenis perkara dan nama pengacara, maka dengan dukungan sistem informasi yang memadai, lembaga pengawas dapat memperoleh informasi apakah ada suatu majelis yang selalu/sering memeriksa perkara yang melibatkan pengacara yang sama. Data tersebut bisa dijadikan data awal untuk melakukan pengamatan lebih lanjut karena dalam praktek biasanya ada pengacara-pengacara yang dapat menentukan majelis hakim yang dikenalnya untuk memeriksa perkara pengacara tersebut sehingga dapat melakukan KKN.

¹¹³ Sebagian hakim menganggap fungsi eksaminasi untuk menjadi parameter dalam penentuan mutasi dan promosi hakim menjadi tidak penting karena kewenangan MA untuk menentukan mutasi dan promosi hakim sangat terbatas.

MA dan karena terlalu beratnya (memakan waktu) mekanisme untuk melakukan eksaminasi. Selain itu, metode pemilihan putusan yang akan dieksaminasi sebagaimana diatur dalam SEMA tersebut, kurang memadai (tidak variatif).¹¹⁴

Akibat dari kelemahan-kelemahan di atas, tidak ada parameter yang objektif untuk menilai kualitas hakim dalam rangka melakukan pembinaan bagi hakim (mutasi, promosi, diklat dan sebagainya.)

Sebenarnya, selain pengawasan yang dilakukan MA, pengawasan terhadap putusan hakim dapat pula dilakukan oleh masyarakat. Namun pengawasan oleh masyarakat ini tidak berjalan optimal salah satunya karena putusan pengadilan sulit untuk diakses masyarakat.

2.3. Rekomendasi

- a. MA perlu memperbaiki kelemahan lembaga pengawas sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya;
- b. MA perlu mengatur ulang substansi laporan rutin pengadilan ke MA serta menyusun sistem pengolahan laporan tersebut;
- c. MA perlu memperbarui aturan mengenai eksaminasi terhadap putusan hakim tingkat pertama dan tingkat banding.¹¹⁵ Mengingat saat ini ada kebutuhan bagi MA untuk mengetahui kualitas hakim dalam rangka mengambil keputusan mutasi dan promosi hakim. Sebelum aturan baru tersebut dibuat dan dilaksanakan (yang hasilnya baru bisa dirasakan 1-2 tahun mendatang), maka MA perlu melakukan kegiatan eksaminasi putusan yang bersifat ad hoc. Kegiatan ini dapat diprioritaskan terhadap para pimpinan pengadilan;

¹¹⁴ Dalam SEMA No.1/1967, metode pemilihan putusan yang akan dieksaminasi adalah metode sukarela. Maksudnya, setiap hakim secara sukarela diminta untuk mengirim putusannya.

¹¹⁵ Hal ini direkomendasikan pula oleh Hakim Agung Artidjo Alkostar, Muladi, Soeharto, Toton Suprpto, Edith Nababan dalam proses rekrutmen Hakim Agung dan pimpinan MA. Lihat, "Andai Saya Terpilih, Janji-Janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA", LeIP, 2002.

- d. DPR dan Presiden serta MA perlu membuat aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi, termasuk putusan pengadilan;¹¹⁶
- e. MA perlu mendorong DPR dan Pemerintah untuk meningkatkan anggaran bagi MA.

2.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai mekanisme eksaminasi putusan;
- b. Dibuatnya aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses putusan pengadilan;¹¹⁷
- c. Dilaksanakannya eksaminasi terhadap putusan pimpinan pengadilan;
- d. Meningkatnya anggaran MA dalam APBN.

B. Pendisiplinan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, adanya suatu sistem pendisiplinan hakim yang efektif merupakan suatu faktor yang dapat membuat jera hakim yang melakukan pelanggaran dan sekaligus mencegah hakim lainnya agar tidak melakukan perbuatan yang sama. Dengan kata lain, sistem pendisiplinan yang efektif memiliki 2 (dua) fungsi yaitu preventif dan represif.

Yang dimaksud dengan pendisiplinan di sini adalah suatu rangkaian proses penindaklanjutan hasil pengawasan yang berupa proses 'mengadili' hakim-hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku dan atau menjatuhkan sanksi kepadanya jika dianggap bersalah.

PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS mengenal adanya tiga jenis sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap hakim yang

¹¹⁶ Hal ini direkomendasikan pula oleh oleh Ketua MA Bagir Manan, Ketua Muda MA Toton Suprpto dan Marianna Sutadi serta Hakim Agung Abdul Rahman Saleh.

¹¹⁷ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat di Bab IX Akuntabilitas, Transparansi dan Sistem Informasi.

diduga melakukan penyimpangan perilaku. Ketiga jenis sanksi tersebut adalah:

1. Sanksi ringan;
2. Sanksi sedang;
3. Sanksi berat.

Sanksi ringan di antaranya meliputi tindakan-tindakan sebagai berikut:¹¹⁸

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Sanksi sedang di antaranya meliputi tindakan-tindakan sebagai berikut:¹¹⁹

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Sedangkan tindakan-tindakan yang termasuk sanksi berat adalah:¹²⁰

- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Pembebasan dari jabatan;
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur badan peradilan mengatur pula tentang sanksi bagi hakim dan Hakim Agung. UU Mahkamah Agung mengatur keberadaan sanksi teguran bagi hakim¹²¹

¹¹⁸ Pasal 6 ayat (1) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹¹⁹ Pasal 6 ayat (2) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹²⁰ Pasal 6 ayat (3) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹²¹ Pasal 32 (4) UU 14 Tahun 1985.

dan sanksi pemberhentian bagi Hakim Agung¹²² sedangkan UU Peradilan Umum, UU PTUN, UU Peradilan Agama dan UU Peradilan Militer mengatur keberadaan sanksi pemberhentian bagi hakim.

Jika kita menilik peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendisiplinan hakim terlihat bahwa sebenarnya pihak yang paling memiliki kewenangan untuk melakukan pendisiplinan terhadap hakim adalah menteri. Menteri dapat menjatuhkan sanksi ringan, sedang atau berat -kecuali sanksi berat berupa pemberhentian tetap atau pemberhentian sementara- tanpa membutuhkan persetujuan dari pihak manapun.

Namun khusus untuk penjatuhan sanksi pemberhentian tetap dan pemberhentian sementara kepada hakim, ada 4 (empat) pihak yang memiliki kewenangan tersebut, yaitu Presiden, Menteri, Ketua MA dan Majelis Kehormatan Hakim. Hal ini termuat, antara lain, dalam Pasal 16 jo Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Hakim diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri dan berdasarkan persetujuan Ketua MA. Dan usulan pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah hakim tersebut membela diri dalam Majelis Kehormatan Hakim. Majelis Kehormatan Hakim adalah lembaga yang memiliki kewenangan 'mengadili' (menerima dan memeriksa pembelaan diri) hakim yang diduga melakukan penyimpangan dan memberikan hasil pemeriksaannya Menteri dan Ketua MA.

Pemberhentian terhadap Hakim Agung memiliki mekanisme tersendiri. Pasal 12 UU 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa Hakim Agung diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua MA. Dan usulan pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah Hakim Agung tersebut membela diri dalam Majelis Kehormatan Hakim Agung.

Pengaturan mengenai Majelis Kehormatan Hakim Agung dan Majelis Kehormatan Hakim dalam kedua UU di atas diatur lebih lanjut dalam PP No. 26 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemberhentian Dengan Hormat,

¹²² Pasal 12 (1) UU 14 Tahun 1985.

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, dan Pemberhentian Sementara Serta Hak-Hak Hakim Agung dan Hakim yang Dikenakan Pemberhentian. Pengaturan mengenai susunan Majelis Kehormatan Hakim diatur lebih lanjut dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Kehakiman dan Ketua MA SKB No. KMA/041/SKB/XI/1992 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Majelis Kehormatan Hakim Dalam Lingkungan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara pengaturan susunan Majelis Kehormatan Hakim Agung sampai saat ini belum ada.¹²³

Dalam SKB No. KMA/041/SKB/XI/1992 disebutkan bahwa:

- a. Majelis Kehormatan Hakim berkedudukan di Pengadilan Tinggi yang menjadi wilayah hukum dari hakim yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. Majelis Kehormatan Hakim dibentuk dalam waktu 30 hari setelah diterima pemberitahuan dari pihak yang berkepentingan atau telah ada sangkaan kuat;
- c. Majelis Kehormatan Hakim dibentuk untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun;
- d. Komposisi Majelis Kehormatan Hakim terdiri dari:
 1. Ketua atau Wakil Ketua PT terkait;
 2. Seorang Hakim Tinggi dari PT terkait;
 3. Ketua atau Wakil Ketua PN terkait;
 4. Seorang perwakilan pengurus IKAHI dari daerah terkait;
 5. Seorang anggota IKAHI daerah terkait.

SKB tersebut di atas juga mengatur mengenai mekanisme pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim. Dalam SKB tersebut sebutkan bahwa:

¹²³ Ketentuan ini seharusnya mengatur mengenai mekanisme kerja, komposisi, tugas dan wewenang Majelis Kehormatan Hakim Agung.

1. Hakim yang diperiksa dapat melakukan pembelaan diri yang secukupnya dalam jangka waktu 1 (satu) minggu setelah hasil pemeriksaan diberitahukan;
2. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim bersifat tertutup;
3. Pemeriksaan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) minggu dan dapat diperpanjang untuk 2 (dua) minggu berikutnya;
4. Hasil pemeriksaan direkomendasikan kepada Ketua MA dan Menteri Kehakiman;
5. Berita acara pemeriksaan dikirimkan kepada Ketua MA, Menteri Kehakiman, Ditjen Badilumtun, Itjen Depkeh, dan PT terkait sebagai arsip.

2. Permasalahan

Penjatuhan sanksi disiplin berupa pemberhentian Hakim Agung dan pemberhentian hakim selama ini tidak berjalan optimal. Jarang sekali ada hakim yang diberhentikan, walau banyak hakim yang diduga melakukan pelanggaran. Ketidakefektifan terjadi pula dalam penjatuhan sanksi selain pemberhentian. Walaupun ada hakim yang terbukti melakukan tindakan penyelewengan dan dijatuhi sanksi oleh Menteri, biasanya sanksinya ringan dan tidak ada pedoman dalam penjatuhan sanksi.

Hal di atas terjadi karena lemahnya proses pendisiplinan baik oleh menteri maupun MA. Kelemahan pendisiplinan oleh MA antara lain disebabkan karena beberapa hal:¹²⁴

- Adanya keengganan/kesulitan untuk bertindak tegas kepada sesama hakim (sesama kolega) karena majelis kehormatan hakim/Hakim Agung hanya terdiri dari kalangan hakim;
- Tidak ada transparansi dan akuntabilitas dari proses pemeriksaan oleh majelis kehormatan hakim. Hal ini diantaranya tergambar dari

¹²⁴ Wawancara dengan Hakim Agung, hakim, pengacara dan aktivis LSM, 2002.

ketentuan dalam SKB yang menegaskan bahwa pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Hakim bersifat tertutup; dan

- Tidak adanya pedoman dalam penjatuhan sanksi.

Permasalahan lain dari proses pendisiplinan hakim adalah lemahnya koordinasi antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan disiplin dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk memanager karir hakim (menentukan mutasi dan promosi hakim). Hal ini terlihat dari adanya hakim-hakim yang pernah dijatuhi sanksi namun beberapa waktu kemudian dipromosikan ke jabatan yang lebih baik.¹²⁵

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU tentang Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur kewenangan Komisi Yudisial untuk 'mengadili' hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku¹²⁶ serta kewenangan untuk menjatuhkan sanksi tertentu kepada hakim yang melakukan penyimpangan perilaku.¹²⁷
- b. Selain itu, dalam UU Komisi Yudisial tersebut perlu ditegaskan bahwa proses 'peradilan' terhadap hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku harus dilakukan secara terbuka, kecuali untuk pelanggaran yang ringan.¹²⁸ Selain itu, keputusannya harus memuat pertimbangan yang jelas yang dapat diakses masyarakat;
- c. Untuk memastikan adanya pedoman dalam penjatuhan sanksi pendisiplinan, dalam *code of conduct* hakim MA perlu diatur beratnya sanksi bagi setiap jenis pelanggaran terhadap *code of conduct*;

¹²⁵ Wawancara dengan hakim, 2002.

¹²⁶ Atau dengan kata lain Komisi Yudisial mengambil alih sebagian fungsi Majelis Kehormatan Hakim dan Majelis Kehormatan Hakim Agung dalam hal memeriksa hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku.

¹²⁷ Kewenangan penjatuhan sanksi yang bisa diberikan ke Komisi Yudisial misalnya kewenangan menjatuhkan sanksi teguran secara tertutup dan terbuka. Lebih jauh mengenai hal ini lihat Naskah Akademisi UU Komisi Yudisial, *loc.cit.*

¹²⁸ Hal ini dimaksudkan agar hakim yang hanya melakukan pelanggaran ringan tidak perlu diketahui namanya oleh publik. Dikhawatirkan jika nama hakim yang pernah diberikan sanksi ringan (untuk kesalahan yang kecil) harus diumumkan maka akan melemahkan legitimasinya dimata para pihak yang berperkara.

- d. MA perlu membangun sistem informasi yang baik sehingga setiap data hasil pendisiplinan dapat diketahui oleh lembaga/bidang yang bertanggungjawab untuk melakukan mutasi, promosi atau pendidikan dan pelatihan. Laporan penjatuhan sanksi tersebut harus dipergunakan sebagai alasan dalam pengambilan kebijakan di lembaga/bidang tersebut.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Komisi Yudisial yang antara lain mengatur proses pemeriksaan yang terbuka;
- b. Diterbitkannya SEMA mengenai pedoman kebijakan pendisiplinan;
- c. Terkompilasinya data-data pendisiplinan yang nantinya dapat digunakan untuk bahan pertimbangan dalam mutasi-promosi.

BAB VII

SUMBER DAYA FINANSIAL DAN SARANA PENDUKUNG

Untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik, setiap organisasi -termasuk MA- tentu membutuhkan sumber daya yang memadai, antara lain dalam bentuk sumber daya finansial (anggaran) dan sarana/prasarana. Berikut ini deskripsi, penelaahan serta rekomendasi perbaikan sumber daya finansial dan sarana/prasarana di MA berdasarkan hasil kajian pustaka, survey, *in depth interview* serta observasi lapangan.

A. Anggaran

1. Pendahuluan

Anggaran pengadilan pada dasarnya dikategorikan dalam dua bagian yakni anggaran untuk MA dan anggaran untuk pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, baik dalam lingkup Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Peradilan Agama maupun Peradilan Militer. Kategorisasi yang demikian dikarenakan sistem pengelolaan pengadilan yang bersifat dua atap sebagaimana dianut UU No. 14 Tahun 1970. Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 menyebutkan:

1. Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1)¹²⁹ organisatoris, administratif dan finansil ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan.¹³⁰

¹²⁹ Badan peradilan dimaksud adalah Peradilan Umum, Peradilan TUN, Peradilan Agama dan Peradilan Militer.

¹³⁰ Departemen Kehakiman dan HAM bertanggungjawab atas pengelolaan Peradilan Umum dan Peradilan TUN, Departemen Agama bertanggungjawab atas Peradilan Agama dan Departemen Pertahanan dan Keamanan bertanggungjawab atas Peradilan Militer.

2. MA mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri.

Seperti institusi negara lain, anggaran yang diberikan negara kepada MA terdiri atas dua komponen, yakni anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas umum pemerintahan, baik pusat ataupun daerah dan untuk membayar kewajiban hutang luar negeri ataupun hutang dalam negeri yang jatuh tempo dalam setiap tahun anggaran.¹³¹ Anggaran pembangunan adalah semua pengeluaran negara yang diperuntukkan bagi pembiayaan proyek-proyek pembangunan yang terbagi dalam beberapa sektor, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹³²

Di MA terdapat 2 (dua) jenis anggaran rutin yakni anggaran rutin Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal. Anggaran rutin terdiri atas Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Pemeliharaan, dan Belanja Perjalanan. Belanja Pegawai terdiri atas gaji & tunjangan, beras, honor dan lain-lain. Belanja Barang terdiri atas belanja alat tulis kantor (ATK), inventaris, daya & jasa dan lain-lain. Belanja Pemeliharaan terdiri atas pemeliharaan gedung, kendaraan dan lain-lain. Sedangkan Belanja Perjalanan hanya terdiri atas komponen Belanja Dinas.

Proses MA mendapatkan anggarannya dimulai dengan penyusunan usulan anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Usulan anggaran rutin disebut dengan Daftar Usulan Kegiatan (DUK) sedangkan usulan anggaran pembangunan disebut dengan Daftar Usulan Proyek (DUP). Usulan ini kemudian oleh MA diajukan kepada eksekutif. Setelah dilakukan pembahasan dengan eksekutif, usulan tersebut kemudian diajukan ke legislatif untuk mendapatkan persetujuan dalam bentuk UU Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Biasanya anggaran rutin jumlahnya relatif stabil dan setiap tahunnya hanya mengalami kenaikan rata-rata 10-20%, kecuali jika terdapat kenaikan gaji

¹³¹ Lihat: Abdul Kholik, *Kamus Istilah Anggaran*, (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA): Jakarta: 2002), hal.7 dan 16.

¹³² *Ibid.*

dan tunjangan. Pada periode 1999-2000 terjadi lonjakan anggaran rutin untuk kepaniteraan karena ada kenaikan gaji dan tunjangan hakim.¹³³ Sebagian besar komponen anggaran rutin adalah dialokasikan untuk belanja pegawai. Misalnya untuk anggaran rutin MA tahun 2002, alokasi belanja pegawai adalah Rp.30.598.445.000,- dari Rp. 44.757.331.000,-. Alokasi lain yang cukup besar adalah belanja barang khusus (langganan daya dan jasa) sebesar Rp.2.847.243.000,-¹³⁴

Tabel VII.1
Anggaran Rutin (Sekjen dan Kepaniteraan) MA 1996 - 2002¹³⁵

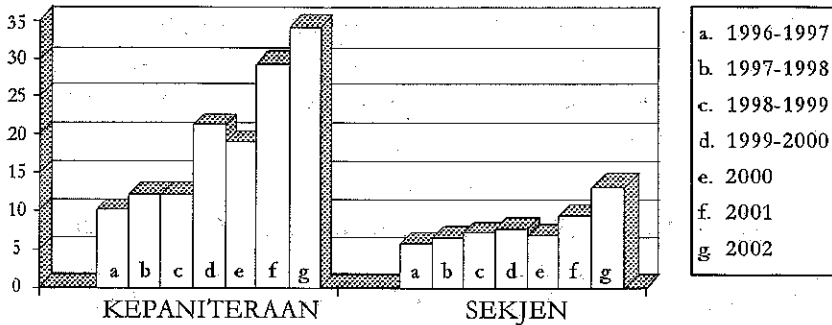
Tahun Anggaran	Kepaniteraan	Sekjen	Jumlah
1995-1996	9.718.155.000	4.927.610.000	14.645.765.000
1996-1997	10.830.283.000	5.682.660.000	16.512.943.000
1997-1998	12.049.397.000	6.383.050.000	18.432.447.000
1998-1999	12.853.790.000	6.927.586.000	19.781.376.000
1999-2000	21.107.776.000	7.525.720.000	28.633.496.000
2000	19.405.423.000	6.591.215.000	25.996.638.000
2001	29.126.872.000	9.212.985.000	38.339.857.000
2002	31.949.463.000	12.807.868.000	44.757.331.000

¹³³ Mengenai kenaikan gaji ini lihat dalam PP No. 8/2000 tentang Peraturan Gaji Hakim Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama. Kenaikan gaji hakim ini berdampak pada kenaikan anggaran rutin kepaniteraan MA karena sebagian besar pegawai kepaniteraan MA adalah Hakim Yustisial. Pada tahun 2001 juga terjadi kenaikan tunjangan bagi Panitera melalui Keppres No.138/ 2000 tentang kenaikan Tunjangan Panitera.

¹³⁴ Langganan daya dan jasa ini meliputi biaya listrik, telepon dan air. Lebih jelas mengenai jumlah dan alokasi anggaran rutin MA tahun 2002, lihat Laporan Kegiatan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2001-2002, Hal. 72-73.

¹³⁵ Sumber: Biro Keuangan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Tabel VII.2
Anggaran Rutin MA (dalam Milyar Rupiah)



Berbeda dengan anggaran rutin, jumlah anggaran pembangunan yang didapatkan oleh MA dari tahun ke tahunnya cenderung mengalami kenaikan. Sejak tahun 1994 hanya pada tahun anggaran 1999 - 2000 saja terjadi penurunan anggaran pembangunan bagi MA.¹³⁶ Untuk tahun 2002 anggaran pembangunan yang didapatkan oleh MA adalah Rp. 34.745.736.000,-.¹³⁷

Tabel VII.3.
Anggaran Pembangunan MA Tahun 1996 - 2002¹³⁸

Tahun Anggaran	Jumlah (Rp)
1995 - 1996	5.948.157.000
1996 - 1997	7.543.388.000
1997 - 1998	8.119.655.000
1998 - 1999	7.821.256.000
1999 - 2000	8.959.263.000

¹³⁶ Anggaran pembangunan MA untuk tahun anggaran 1999-2000 adalah Rp. 7.821.256.000,-. Padahal anggaran pembangunan untuk tahun anggaran sebelumnya adalah Rp. 8.119.655,-.

¹³⁷ Lebih jelas mengenai jumlah dan alokasi anggaran pembangunan MA tahun 2002 lihat dalam: Laporan Kegiatan MA, op.cit, Hal 67 - 72.

¹³⁸ Data anggaran pembangunan tahun anggaran 1995 - 2000 bersumber dari data Biro Keuangan MA. Sedangkan data anggaran pembangunan tahun anggaran 2001 -2002 bersumber dari Laporan Tahunan MA.

Tahun Anggaran	Jumlah (Rp)
2000 ¹³⁹	6.836.414.000
2001	19.757.707.000
2002	34.745.736.000

2. Penyusunan Rencana Anggaran

2.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Penyusunan rencana anggaran merupakan salah satu langkah awal untuk menentukan kecukupan anggaran. Tidak mungkin anggaran MA akan mencukupi kalau perencanaannya tidak dilakukan dengan baik. Namun walaupun demikian baik perencanaan yang dibuat bukan jaminan bahwa anggaran yang dialokasikan untuk MA akan memadai, karena apa yang sudah direncanakan belum tentu akan disetujui oleh Pemerintah dan DPR.

Sampai saat ini belum ada pengaturan yang rinci mengenai proses pengusulan rencana anggaran di MA. Dalam praktek, biasanya proses penyusunan rencana anggaran diawali dengan penyusunan DUK dan DUP oleh masing-masing Biro dan Direktorat di MA dengan difasilitasi oleh Biro Keuangan dan Biro Perencanaan.¹⁴⁰ Level Sub Direktorat dan Bagian (yang ada di bawah Direktorat dan Biro) belum dilibatkan. Demikian pula unit fungsional seperti Hakim Agung atau Tim Perkara.¹⁴¹

¹³⁹ Tahun anggaran 2000 ini merupakan tahun anggaran peralihan. Kalau sebelumnya setiap tahun anggaran dimulai 1 April dan berakhir 31 Maret, sejak tahun 2000 tahun anggaran dimulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Tahun anggaran 2000, baik pembangunan maupun untuk anggaran rutin jumlahnya tidak sebesar periode sebelumnya (1 April 1999 - 31 Maret 2000) karena hanya untuk 9 (sembilan) bulan saja (1 April 2000- 31 Desember 2000).

¹⁴⁰ Pelibatan direktorat dan biro biasanya dilakukan secara umum dan informal. Ini merupakan suatu kemajuan karena sebelum tahun 2002, proses penyusunan DUK dan DUP hanya dilakukan oleh Biro Anggaran MA.

¹⁴¹ Biasanya dalam prakteknya pihak yang membuat usulan anggaran, baik untuk anggaran rutin maupun pembangunan, hanya menanyakan kepada asisten-asisten/staf pendukung yang ada di tim perkara mengenai apa-apa saja yang dibutuhkan oleh tim tersebut untuk menjalankan tugasnya.

Dari sudut substansi, pengusulan rencana anggaran MA, terutama untuk anggaran rutin, biasanya bersifat umum serta tidak didukung dengan argumentasi yang kuat dan parameter yang objektif.

Dalam prakteknya, biasanya tidak semua hal yang diminta atau diusulkan oleh MA disetujui oleh eksekutif dan legislatif. Walaupun, ada kalanya dalam beberapa hal (item), anggaran yang diberikan melebihi apa yang diusulkan.

Usulan anggaran rutin yang disusun oleh MA tersebut kemudian diserahkan ke Departemen Keuangan sedangkan usulan anggaran pembangunan diajukan ke Bappenas. Oleh Departemen Keuangan dan Bappenas usulan tersebut dapat direvisi, baik ditambah atau (biasanya) dikurangi/dipotong. Setelah itu usulan anggaran akan dibahas oleh Pemerintah dan DPR. Dalam proses tersebut dimungkinkan pula terjadi pemotongan usulan anggaran atau penambahan.

2.2. Permasalahan

- a. Sampai saat ini belum ada pengaturan yang jelas mengenai mekanisme penyusunan rencana anggaran. Hal ini berpotensi membuat proses perencanaan menjadi tidak teratur;
- b. Dalam prakteknya, penyusunan DUK dan DUP belum sepenuhnya *bottom up*. Yakni baru melibatkan Direktorat dan Biro. Sedangkan level Sub Direktorat, Bagian (yang ada di bawah Direktorat) dan atau Tim Perkara belum dilibatkan. Hal ini menyulitkan proses perencanaan karena pada biasanya yang mengetahui kebutuhan riil adalah pihak-pihak pelaksana langsung;
- c. Usulan anggaran yang diajukan MA biasanya hanya bersifat umum dan tidak didukung dengan parameter yang objektif dan argumentasi yang kuat tentang mengapa suatu hal diusulkan. Hal ini kemudian menyulitkan MA dalam memperjuangkan perolehan dana yang memadai dalam proses pembahasan anggaran dengan Pemerintah dan DPR. Sebagai perbandingan, untuk memastikan adanya kecukupan anggaran bagi pengadilan, pengadilan di Belanda belum lama ini menerapkan sistem perencanaan anggaran yang baru yang mirip dengan

performance budgeting system. Pada intinya dalam sistem yang baru tersebut perencanaan anggaran disusun berdasarkan prediksi beban kerja riil pengadilan dalam suatu kurun waktu yang dihitung secara mendetail,¹⁴²

- d. Pihak yang mewakili MA dalam pembahasan anggaran, baik di Bappenas, Dirjen Anggaran Depkeu dan di DPR seringkali tidak terlalu mengerti teknis dan substansi usulan anggaran yang diajukan. Selain itu kadang yang mewakili adalah pihak yang posisinya kurang tinggi. Keadaan ini menyebabkan usulan anggaran yang diajukan mengalami pemotongan. Kelemahan ini tidak terlepas dari tidak adanya Biro Perencanaan di masa lalu dan model perencanaan yang kurang baik sebagaimana dijelaskan di atas.

Akan tetapi kelemahan-kelemahan di atas terkait dengan beberapa masalah yang bersifat eksternal, yakni: pertama, sistem anggaran Indonesia yang berasas pada *line item budgeting* dimana anggaran tahun sebelumnya hampir selalu menjadi patokan dalam melakukan penentuan besaran anggaran tahun berikutnya. Kedua, masalah struktural dalam proses pengajuan usulan anggaran, yaitu adanya proses revisi terhadap usulan anggaran yang pembahasannya seringkali tidak melibatkan MA.

Masalah-masalah eksternal ini kemudian mendorong pihak MA menjadi tidak menganggap penting proses penyusunan rencana anggaran karena perencanaan yang dibuat dapat diubah tanpa alasan yang jelas dan MA sedikit banyak telah dapat menduga bahwa anggaran yang akan diterimanya tidak akan berbeda jauh dari tahun sebelumnya.

2.3. Rekomendasi

- a. MA perlu membuat aturan mengenai mekanisme penyusunan anggaran (rutin dan pembangunan). Mekanisme tersebut harus menjamin proses penyusunan anggaran yang dilakukan secara partisipatif dan *bottom up*.

¹⁴² MA dan LelP, Laporan Studi Banding Ke Belanda, 2001. Contoh konkret penghitungan tersebut adalah sebagai berikut: misalnya diprediksikan beban perkara tahun 2004 adalah X dan untuk bisa menjalankan fungsinya dengan baik, maka pengadilan membutuhkan Y jumlah hakim, Z dukungan sarana dan prasarana.

Partisipatif maksudnya adalah semua tahapan dalam proses penyusunan rencana anggaran dilakukan komunikasi dua arah antara Biro/ Direktorat yang mengusulkan dengan Biro Keuangan dan Biro Perencanaan. Proses perencanaan anggaran yang *bottom up* ini dapat dimulai dari unit kerja yang paling kecil yakni Seksi/Sub Bagian, kemudian usulan yang telah dibuat tersebut diajukan kepada sub direktorat dan bagian yang menjadi atasannya. Tahap selanjutnya usulan itu oleh Sub Direktorat/Bagian diajukan kepada Direktur/Kepala Biro. Kemudian Direktur dan Kepala Biro diajukan ke Biro Perencanaan dan Biro Keuangan, dan sebagai tembusannya diberikan juga kepada Pansekjen;

Dalam proses penyusunan anggaran, unit fungsional perlu dilibatkan, bukan saja sebatas asisten dan staf pendukung tetapi juga Hakim Agung. Keterlibatan Hakim Agung ini dimaksudkan agar anggaran yang akan diajukan benar-benar menampung kebutuhan riil majelis yang ada dalam Tim. Setiap Tim akan menyusun usulan anggaran, Pansekjen dapat meminta masukan dari setiap majelis yang ada dalam tim mengenai kebutuhan mereka. Masukan ini kemudian oleh Pansekjen disampaikan kepada Biro Keuangan dan Biro Perencanaan sebagai bahan dalam menyusun usulan anggaran.¹⁴³

Biro Perencanaan beserta Kepala Biro Keuangan bertugas menilai, mengkaji, mengkoordinasikan serta memadukan usulan rencana proyek yang diajukan dengan tetap berkoordinasi dengan pihak yang menjadi pengusul proyek tersebut. Koordinasi ini dimaksudkan agar tidak terjadi pemotongan usulan proyek dan kegiatan dari dalam MA sendiri tanpa dimusyawarahkan terlebih dahulu pada pengusul awal kegiatan atau proyek itu. Mekanisme koordinasi untuk memusyawarahkan semua usulan yang ada dapat juga dilakukan dengan membentuk tim yang bertugas menyusun usulan anggaran final sebelum diajukan kepada eksekutif dan legislatif.

Aturan mengenai mekanisme penyusunan anggaran juga harus mengatur

¹⁴³ Lihat mengenai usulan Skema Perencanaan Anggaran dalam Lampiran V.

bahwa semua usulan anggaran yang diajukan harus bersifat rinci, menggunakan parameter yang objektif untuk menilainya dan didukung dengan argumentasi yang kuat. Perencanaan keuangan yang rinci dan didukung parameter yang objektif tersebut harus dihubungkan dengan target pencapaian MA setiap tahunnya dan memuat pula prediksi mengenai implikasi yang akan timbul jika anggaran yang diusulkan itu disetujui, disetujui sebagian atau tidak disetujui sama sekali.

- b. Pihak yang mewakili MA dalam pembahasan usulan anggaran baik di Bappenas, Ditjen Anggaran Depkeu dan di DPR haruslah pejabat dengan posisi yang sesuai (antara eselon I dan eselon II) yang terdiri dari mereka yang benar-benar mengerti secara teknis dan substansi rancangan anggaran yang diajukan.

2.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA mengenai mekanisme penyusunan anggaran MA;
- b. Penyusunan rencana (usulan) anggaran MA telah dilakukan secara partisipatif dan *bottom up*;
- c. Usulan anggaran yang diajukan oleh MA telah disertai dengan parameter yang objektif dan argumentasi yang kuat;
- d. Adanya peningkatan realisasi anggaran bagi MA.

3. Pelaksanaan Anggaran

3.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Pasal 89 SK Pansekjen No. 02 Tahun 2001 menyebutkan bahwa “Biro Keuangan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Sekretariat Jenderal dalam menyelenggarakan kegiatan di bidang pengelolaan keuangan dalam lingkungan MA berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Dalam Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pada Mahkamah Agung RI (Buku III) disebutkan bahwa pada dasarnya Biro Keuangan melakukan pengelolaan keuangan MA mulai dari proses penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan perhitungan anggaran.

Selain Biro Keuangan, Biro Umum juga terlibat dalam pelaksanaan anggaran rutin MA yakni dalam hal pengadaan barang/jasa. Jenis pengadaan barang tersebut antara lain adalah pengadaan alat tulis kantor, alat rumah tangga, alat listrik, barang inventaris, alat/suku cadang percetakan, pencetakan perundang-undangan, himpunan peraturan dan lain-lain. Pengadaan jasa antara lain adalah pekerjaan *cleaning service*, pemeliharaan taman, perbaikan dan perawatan barang-barang inventaris dan lain-lain.

Prosedur pelaksanaan anggaran rutin dilakukan secara sederhana dan tidak membutuhkan prosedur yang rumit. Hal ini berbeda dengan prosedur pelaksanaan anggaran pembangunan. Untuk melaksanakan suatu proyek yang anggarannya berasal dari anggaran pembangunan (DIP), Pansekjen atau pejabat yang diberi kuasa, harus menetapkan Pemimpin Proyek (Pimpro) dan Bendaharawan Proyek. Bila dianggap perlu dapat juga ditunjuk Pemimpin Bagian Proyek (Pimbabro) dan Bendaharawan Bagian Proyek. Pimpro/Pimbabro merupakan orang yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan proyek baik dari segi fisik maupun keuangan proyek.

Kemudian Pansekjen atau pejabat lain yang diberi kuasa untuk itu membuat Petunjuk Operasional (PO) untuk dijadikan pedoman bagi Pimpro/Pimbabro dalam melaksanakan proyeknya.¹⁴⁴ Sebelum tahun 2002, Pansekjen ataupun pejabat yang dikuasakan untuk itu sering kali tidak membuat PO. Selain melanggar aturan, ketiadaan PO tersebut kemudian menyulitkan Bagian Pembukuan dan Verifikasi di MA untuk melakukan penilaian pelaksanaan proyek serta membuat Pimpro/Pimbabro tidak memiliki pedoman untuk melaksanakan proyek.

Dalam Buku III MA disebutkan pula bahwa pada dasarnya pengadaan barang/jasa ini berpedoman pada Keputusan Presiden (Keppres) No. 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sebagian besar apa yang diuraikan dalam Buku III, terutama mengenai tata cara pengadaan barang/jasa ini, masih berpedoman pada Keppres

¹⁴⁴ Ketentuan mengenai pembuatan PO ini dapat dilihat pada Pasal 41 Keppres Nomor 17 Tahun 2000 Tentang pelaksanaan APBN.

No.16 Tahun 1994. Padahal Keppres ini telah diperbaharui dengan Keppres No. 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu, pengadaan barang/jasa juga telah diatur dalam Keppres khusus yakni dalam Keppres No.18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah (Keppres No. 18/2000) dan petunjuk teknisnya yakni Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan dengan Kepala Bappenas No:S-42/A/2000 dan No.S-2262/D.2/05/2000. Dalam ketentuan tersebut diatur bagaimana proses pengadaan barang dan jasa, mulai dari melalui pengelolaan sendiri (swakelola), penunjukan langsung pihak yang akan mengadakan barang dan jasa sampai dengan kewajiban pelaksanaan melalui tender.

3.2. Permasalahan

Mekanisme pengadaan barang/jasa yang diatur dalam Buku III MA masih berdasarkan Keppres No. 16/1994 yang mengatur tentang pelaksanaan APBN padahal Keppres tersebut telah diperbaharui dengan Keppres No.17/2000. Selain itu saat ini juga telah ada Keppres tersendiri yang mengatur pedoman pengadaan barang/jasa yakni Keppres No.18/2000 serta petunjuk pelaksanaannya yang diatur dengan SKB Menkeu dan Kepala Bappenas No. S-42/A/2000 dan No. S-2262/D.2/05/2000.

Masalah lainnya adalah tidak jarang pengadaan barang/jasa menyimpang dari aturan yang ada dan hanya melibatkan beberapa rekanan tertentu saja yang memiliki hubungan khusus dengan pejabat di MA.¹⁴⁵ Hal ini diduga mengakibatkan proses pengadaan barang dan jasa menjadi tidak fair. Selain itu ada praktek-praktek dimana terjadi penggelembungan dana (*mark up*) dalam penyediaan barang dan jasa.¹⁴⁶

3.3. Rekomendasi

- a. MA perlu meningkatkan pengawasannya agar proses pengadaan barang/jasa harus dilakukan secara transparan dan sesuai dengan aturan yang berlaku dan penggunaan anggaran dilakukan secara efisien;

¹⁴⁵ Wawancara dengan Pejabat MA dan pegawai MA, 2002.

¹⁴⁶ Wawancara dengan Pejabat MA dan pegawai MA, 2002.

- b. MA perlu menyempurnakan mekanisme pengadaan barang/jasa hingga sesuai dengan aturan yang berlaku saat ini yakni Keppres No. 17 Tahun 2000 dan Keppres No. 18 Tahun 2000.

3.4. Indikator Keberhasilan

- a. Proses pengadaan barang/jasa di MA telah dilakukan secara transparan dan efisien, sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang baru yang mengatur perbaikan terhadap mekanisme pengadaan barang/jasa.

4. Pengawasan Anggaran

4.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan, dapat dibedakan menjadi dua bagian yakni pengawasan secara internal dan pengawasan eksternal. Berdasarkan Pasal 68 Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pengawasan internal terhadap pelaksanaan anggaran rutin yang dilakukan sebagai berikut:

- Atasan kepala kantor/satuan kerja menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh kepala kantor satuan kerja dalam lingkungannya;¹⁴⁷
- Atasan langsung bendaharawan melakukan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali; dan
- Kepala Biro Keuangan departemen/lembaga mengadakan verifikasi terhadap Surat Perintah Membayar (SPM) mengenai kantor/satuan kerja dalam lingkungan Departemen/Lembaga bersangkutan.

Biro Keuangan MA mempunyai bagian khusus yang bertugas untuk melakukan pembukuan dan verifikasi. Tugas bagian ini adalah:¹⁴⁸

¹⁴⁷ Dalam konteks MA, yang dimaksud kepala kantor adalah Panitera/Sekretaris Jenderal (Panssekjen).

¹⁴⁸ Wawancara dengan Kepala Bagian Pembukuan dan Verifikasi, 27 November 2001.

No.16 Tahun 1994. Padahal Keppres ini telah diperbaharui dengan Keppres No. 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu, pengadaan barang/jasa juga telah diatur dalam Keppres khusus yakni dalam Keppres No.18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah (Keppres No. 18/2000) dan petunjuk teknisnya yakni Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan dengan Kepala Bappenas No:S-42/A/2000 dan No.S-2262/D.2/05/2000. Dalam ketentuan tersebut diatur bagaimana proses pengadaan barang dan jasa, mulai dari melalui pengelolaan sendiri (swakelola), penunjukan langsung pihak yang akan mengadakan barang dan jasa sampai dengan kewajiban pelaksanaan melalui tender.

3.2. Permasalahan

Mekanisme pengadaan barang/jasa yang diatur dalam Buku III MA masih berdasarkan Keppres No. 16/1994 yang mengatur tentang pelaksanaan APBN padahal Keppres tersebut telah diperbaharui dengan Keppres No.17/2000. Selain itu saat ini juga telah ada Keppres tersendiri yang mengatur pedoman pengadaan barang/jasa yakni Keppres No.18/2000 serta petunjuk pelaksanaannya yang diatur dengan SKB Menkeu dan Kepala Bappenas No. S-42/A/2000 dan No. S-2262/D.2/05/2000.

Masalah lainnya adalah tidak jarang pengadaan barang/jasa menyimpang dari aturan yang ada dan hanya melibatkan beberapa rekanan tertentu saja yang memiliki hubungan khusus dengan pejabat di MA.¹⁴⁵ Hal ini diduga mengakibatkan proses pengadaan barang dan jasa menjadi tidak fair. Selain itu ada praktek-praktek dimana terjadi penggelembungan dana (*mark up*) dalam penyediaan barang dan jasa.¹⁴⁶

3.3. Rekomendasi

- a. MA perlu meningkatkan pengawasannya agar proses pengadaan barang/jasa harus dilakukan secara transparan dan sesuai dengan aturan yang berlaku dan penggunaan anggaran dilakukan secara efisien;

¹⁴⁵ Wawancara dengan Pejabat MA dan pegawai MA, 2002.

¹⁴⁶ Wawancara dengan Pejabat MA dan pegawai MA, 2002.

- b. MA perlu menyempurnakan mekanisme pengadaan barang/jasa hingga sesuai dengan aturan yang berlaku saat ini yakni Keppres No. 17 Tahun 2000 dan Keppres No. 18 Tahun 2000.

3.4. Indikator Keberhasilan

- a. Proses pengadaan barang/jasa di MA telah dilakukan secara transparan dan efisien, sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang baru yang mengatur perbaikan terhadap mekanisme pengadaan barang/jasa.

4. Pengawasan Anggaran

4.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan, dapat dibedakan menjadi dua bagian yakni pengawasan secara internal dan pengawasan eksternal. Berdasarkan Pasal 68 Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pengawasan internal terhadap pelaksanaan anggaran rutin yang dilakukan sebagai berikut:

- Atasan kepala kantor/satuan kerja menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh kepala kantor satuan kerja dalam lingkungannya;¹⁴⁷
- Atasan langsung bendaharawan melakukan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali; dan
- Kepala Biro Keuangan departemen/lembaga mengadakan verifikasi terhadap Surat Perintah Membayar (SPM) mengenai kantor/satuan kerja dalam lingkungan Departemen/Lembaga bersangkutan.

Biro Keuangan MA mempunyai bagian khusus yang bertugas untuk melakukan pembukuan dan verifikasi. Tugas bagian ini adalah:¹⁴⁸

¹⁴⁷ Dalam konteks MA, yang dimaksud kepala kantor adalah Panitera/Sekretaris Jenderal (Panssekjen).

¹⁴⁸ Wawancara dengan Kepala Bagian Pembukuan dan Verifikasi, 27 November 2001.

- ♦ Menilai kelengkapan dan kebenaran pembuktian;
- ♦ Menilai kelengkapan dan kebenaran bukti pengeluaran;
- ♦ Menilai kelayakan pengeluaran yang dilakukan oleh Bendaharawan; dan
- ♦ Menilai apakah pengeluaran tersebut sesuai dengan DIK (untuk rutin) dan DIP (untuk anggaran pembangunan).

Dalam menjalankan tugasnya, Bagian Pembukuan dan Verifikasi tidak jarang mengalami kendala, khususnya untuk menilai kelayakan pengeluaran, yakni apakah harga yang dikeluarkan untuk pembelian barang atau pembayaran jasa tertentu itu wajar atau tidak jika dilihat dari segi kualitas barang maupun pekerjaannya. Kendala ini terjadi karena MA tidak mempunyai standar harga barang/jasa. Saat ini praktis yang dilakukan oleh Bagian Pembukuan dan Verifikasi ini adalah hanya memeriksa kwitansi pembelian dan mencocokkan apakah fisik barang yang di kwitansi itu sesuai atau tidak dengan barang yang dibeli.

Hasil pembukuan dan verifikasi ini pada dasarnya hanya digunakan untuk kepentingan pengawasan eksternal yakni untuk dikirimkan ke Depkeu cq. Badan Akuntansi Nasional (BAKUN) dan sebagai bahan bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan.

Pengawasan eksternal terhadap anggaran rutin MA dilakukan oleh BPK. BPK adalah Lembaga Tinggi Negara yang memiliki tugas antara lain memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara dan memeriksa semua pelaksanaan APBN.¹⁴⁹

Pengawasan internal dan eksternal terhadap anggaran pembangunan dilakukan dengan mekanisme yang sedikit berbeda dengan pengawasan terhadap anggaran rutin. Menurut Pasal 69 Kepres No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembangunan dilakukan sebagai berikut:

¹⁴⁹ Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

- Atasan langsung pemimpin bagian proyek/bagian proyek menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh pemimpin proyek/bagian proyek yang bersangkutan
- Pemimpin proyek/bagian proyek mengadakan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali
- Kepala Biro Keuangan Departemen/Lembaga mengadakan verifikasi terhadap Surat Perintah Membayar (SPM) mengenai proyek dalam lingkungan Departemen/Lembaga bersangkutan

Kendala yang dihadapi Bagian Pembukuan dan Verifikasi dalam melakukan verifikasi terhadap anggaran rutin ditemui pula dalam melakukan verifikasi anggaran pembangunan.

Jika dalam anggaran rutin hasil pembukuan dan verifikasi yang dilakukan Biro Keuangan dikirimkan ke Depkeu cq. Badan Akuntansi Nasional (BAKUN) dan BPK, dalam anggaran pembangunan hasil tersebut dikirimkan ke Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan BPK.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa MA tidak memiliki bagian khusus dalam organisasinya yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan seperti layaknya Inspektorat Jenderal di Departemen. Hal ini sedikit banyak mengurangi kualitas pengawasan anggaran secara internal.

Namun sejak tahun 2002, MA telah membentuk unit setingkat eselon II yang berwenang melakukan pengawasan, yaitu Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan.¹⁵⁰ Unit ini secara struktural ada di bawah Pansekjen dan secara fungsional berada di bawah koordinasi Ketua Muda Bidang Pengawasan. Keberadaan unit ini merupakan cikal bakal dari lembaga semacam inspektorat jenderal yang rencananya akan dibentuk sehubungan dengan akan dialihkannya kewenangan Departemen untuk mengelola anggaran pengadilan ke MA.

¹⁵⁰ SK Pansek No. MA/Pansek/013/SK/VI/02.

4.2. Rekomendasi

- a. MA perlu membuat standar harga/barang jasa dalam pengadaan barang/jasa, sehingga ada kesesuaian antara harga dan kualitas barang. Ketentuan ini akan memudahkan Bagian Pembukuan dan Verifikasi ataupun pihak lain (internal dan eksternal) melakukan pengawasan pelaksanaan anggaran. Standar harga barang/jasa ini harus selalu diperbaharui secara berkala sehingga mencerminkan kondisi harga yang sesungguhnya;
- b. MA perlu mendorong penerbitan Keppres mengenai struktur organisasi MA yang baru untuk antara lain mengatur pembentukan Badan Pengawas sebagai unit kerja eselon I yang memiliki tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pengelolaan anggaran MA.

4.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Panitera/Sekretaris Jenderal yang mengatur mengenai standarisasi harga barang/jasa;
- b. Diterbitkannya Keppres yang mengatur mengenai pembentukan Badan Pengawas dalam struktur organisasi MA yang baru.

5. Pengelolaan Uang Perkara

5.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Selain mengelola anggaran yang bersumber dari negara (APBN), MA juga mengelola anggaran pendapatan mereka sendiri yakni yang terutama bersumber dari biaya untuk kasasi dan Peninjauan Kembali perkara perdata, perkara tata usaha negara dan perkara perdata agama. Pengaturan mengenai biaya perkara ini diatur dalam Surat Keputusan Ketua MA (SK KMA). Berdasarkan SK terakhir, yaitu SK KMA No: KMA/27A/SK/III/2002 tentang Biaya Permohonan Kasasi disebutkan bahwa biaya kasasi untuk Perdata Umum, Perdata Agama, dan Tata Usaha Negara adalah Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah). Sedangkan untuk biaya

PK berdasarkan SK KMA Nomor: KMA/42/SK/VIII/2001 adalah Rp.2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah).¹⁵¹

Biaya perkara untuk Perdata Niaga diatur dalam SK KMA Nomor: KMA/024/SK/VI/2001 tentang Perubahan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor KMA/028/SK/IX/1998 Tentang Biaya Perkara Perdata Niaga yang Dimohonkan Kasasi dan Peninjauan Kembali. Dalam SK ini disebutkan bahwa biaya untuk kasasi kasus perdata niaga adalah Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah). Sedangkan untuk biaya PK-nya adalah Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

Tata cara pengelolaan biaya perkara untuk perkara niaga telah diatur dalam SK KMA No: KMA.029/SK/VII/2001 tentang Perubahan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: KMA/054/SK/XI/1999 tentang Pengelolaan Biaya Perkara Perdata Niaga. Namun sampai saat ini belum ada SK KMA yang mengatur mengenai pengelolaan biaya perkara kasasi dan PK untuk perdata umum, agama, dan tata usaha negara.

Jumlah uang yang diperoleh oleh MA dari uang perkara ini cukup besar. Sebagai ilustrasi, jika rata-rata jumlah perkara kasasi perdata umum pertahun adalah 3.769 perkara. Jika dikalikan jumlah tersebut dengan besarnya uang perkara yang kini diberlakukan untuk perkara perdata umum, yaitu Rp. 500.000,- maka jumlah uang perkara yang masuk ke MA hanya untuk perkara kasasi perdata umum adalah sebesar Rp. 2.345.000.000,- (dua miliar tiga ratus empat puluh lima juta rupiah) per tahun. Dan jika kita hitung keseluruhan biaya perkara kasasi dan PK untuk semua jenis perkara tersebut, maka kita akan memperoleh estimasi jumlah uang perkara yang masuk ke MA kurang lebih adalah Rp 4.590.000.000,- (empat miliar lima ratus sembilan puluh juta rupiah) per tahun.

Pada prinsipnya uang tersebut digunakan untuk membiayai proses perkara yang bersangkutan. Namun secara riil anggaran yang dikeluarkan untuk itu

¹⁵¹ Biaya dan kasasi dan PK Perdata umum, Perdata Agama, dan Tata Usaha Negara ini sebelumnya hanya sebesar Rp 200.000,- (duaratus ribu rupiah) untuk kasasi dan Rp 500.000,- (limaratus ribu rupiah) untuk PK (SK KMA Nomor: KMA/027A/SK/VI/2000).

sangat kecil. Karena itu MA selalu memiliki sisa uang dari biaya perkara ini yang biasanya digunakan untuk menutupi kebutuhan dana operasional sehari-hari MA.¹⁵²

Berdasarkan Memorandum Serah Terima Jabatan Ketua Mahkamah Agung tahun 2000 dijelaskan bahwa uang perkara untuk perkara Perdata, Perdata Agama dan TUN dikeluarkan secara rutin untuk biaya meterai dan leges. Sedangkan penggunaan lainnya adalah atas kebijakan Ketua MA, yakni untuk:¹⁵³

- a. Uang makan karyawan/karyawati;
- b. Transportasi karyawan golongan I dan II;
- c. Biaya perbaikan kendaraan para Tuada;
- d. Penyediaan ATK;
- e. Biaya perbaikan jaringan Akses 121;
- f. Biaya pengiriman perkara dengan paket pos.

Selama ini pengawasan mengenai uang perkara ini dilakukan oleh pengawas internal MA sendiri. Biasanya MA melarang BPK untuk memeriksa uang perkara karena uang tersebut bukan uang negara namun merupakan biaya yang dipungut langsung dari para pihak yang berperkara dan dipergunakan untuk memproses perkara tersebut.

Hal ini oleh sebagian pihak dikhawatirkan mengurangi sisi akuntabilitas pengelolaan uang perkara. Karena itu ada keinginan untuk memperkenankan lembaga eksternal, misalnya BPK, diberikan hak untuk melakukan audit pengelolaan uang tersebut. Argumentasi usulan tersebut adalah karena uang perkara dipungut dari masyarakat maka wajar jika penggunaannya dapat diperiksa oleh BPK sebagai 'wakil rakyat' dalam menjalankan fungsi pemeriksaan terhadap penggunaan uang masyarakat (yang dikelola negara).

¹⁵² Menurut seorang mantan Panitera/Sekretaris Jenderal MA, penggunaan uang perkara untuk menutupi sebagian biaya operasional MA ini adalah karena anggaran yang disediakan negara belum mencukupi. Wawancara 6 November 2001.

¹⁵³ Mahkamah Agung RI, Memorandum Serah Terima Jabatan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, (Jakarta, MARI, 2000).

Pemeriksaan oleh BPK menjadi penting pula jika dihubungkan dengan perencanaan anggaran. Negara memerlukan informasi mengenai jumlah uang perkara yang dikelola oleh MA sehingga perencanaan anggaran negara untuk MA dapat dilakukan sesuai dengan prinsip efisiensi.

5.2. Rekomendasi

- a. MA perlu membuat aturan yang limitatif mengenai penggunaan dan pengelolaan uang perkara;
- b. MA perlu memberikan kesempatan kepada BPK untuk dapat memeriksa uang perkara yang dikelola oleh MA. Namun demikian, hal tersebut harus diimbangi dengan pemberian hak kepada MA untuk mengelola sendiri dana dari pihak ketiga ini (tidak perlu disetor ke negara);
- c. Untuk mendukung kemudahan proses pengawasan dan pengelolaan anggaran, maka MA perlu mengatur sistem pencatatan laporan keuangan uang perkara yang terintegrasi dengan laporan keuangan lainnya.

5.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai pola pengelolaan dan pengawasan uang perkara sebagaimana dijelaskan;
- b. Efektifnya pengawasan internal dan eksternal terhadap penggunaan dan pengelolaan uang perkara.

6. Kecukupan Anggaran dan Independensi MA

6.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya, salah satu upaya menjamin independensi peradilan adalah dengan cara menjamin independensi keuangan bagi pengadilan. Pengadilan akan sulit untuk menjalankan fungsinya secara independen apabila anggaran yang tersedia tidak mencukupi atau jika besar kecilnya anggaran yang dapat diperoleh terlalu tergantung pada

pihak lain dalam negara (eksekutif atau legislatif misalnya) tanpa adanya ukuran yang obyektif dan *checks and balances*. Oleh sebab itu, dalam konteks kecukupan anggaran, beberapa konvensi internasional menegaskan bahwa adalah kewajiban negara untuk menyediakan anggaran yang memadai bagi terselenggaranya pengadilan yang baik.¹⁵⁴

Di banyak negara, isu independensi anggaran bagi pengadilan dianggap begitu penting, sehingga perlu untuk diatur dalam konstitusi.¹⁵⁵ Bahkan dalam konstitusi Filipina disebutkan bahwa pengadilan mempunyai otonomi keuangan dan ditegaskan bahwa legislatif tidak boleh menyetujui anggaran bagi pengadilan lebih rendah dibandingkan anggaran tahun sebelumnya.¹⁵⁶ Dan jika anggaran telah disetujui maka harus segera diberikan secara otomatis dan berkala.

Namun bukan berarti dengan adanya ketentuan konstitusi yang demikian akan mengatasi masalah anggaran bagi pengadilan. MA Filipina tetap merasa bahwa anggaran yang diperolehnya masih belum memadai hal mana

¹⁵⁴ Mengenai kewajiban negara untuk memberikan dana yang mencukupi bagi pengadilan dimuat dalam berbagai ketentuan internasional, misalnya dalam *International BAR Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence, Article 13* "Court services should be adequately financed by the relevant government."

¹⁵⁵ Lihat misalnya dalam konstitusi Thailand. Dalam *section 275*, disebutkan bahwa "The Office of the Courts of Justice shall have autonomy in personnel administration, budget and other activities as provided by law."

¹⁵⁶ Lihat *Article VIII, Section 3*, Konstitusi Filipina 1987. Lembaga peradilan di beberapa negara lain, seperti Costa Rica misalnya, menerimajaminan dari konstitusinya untuk mendapatkan persentase tertentu dari anggaran nasional setiap tahunnya. Model ini memang memiliki dampak positif antara lain melindungi independensi peradilan (dari intervensi politik melalui politik anggaran), memperjelas kuatnya dukungan negara bagi proses peradilan dan penegakan hukum, serta memberi kepastian tentang besar anggaran peradilan. Tetapi model tersebut juga memiliki masalah antara lain: Pertama, banyak negara yang pada kenyataannya tidak mematuhi mandat konstitusi tersebut karena hanya dipandang sebagai ketentuan simbolik yang bisa disiasati dengan manipulasi legislasi. Kedua, sekali ada penetapan anggaran minimum, biasanya sulit bagi MA untuk mendapatkan anggaran lebih besar dari anggaran minimum tersebut. Ketiga, penetapan persentase anggaran tertentu yang *fix* dapat mengesampingkan efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran sebab MA tidak perlu lagi memberikan justifikasi pada parlemen tentang apa dan bagaimana mereka membelanjakan anggarannya. *Office of Democracy and Governance U.S. Agency for International Development, Guidance for Promoting Judicial Independence (Washington DC: U.S. Agency for International Development, 2001)*, hlm. 26.

disebabkan karena adanya penentuan anggaran yang *executive heavy*.¹⁵⁷ Independensi peradilan yang terancam oleh kebijakan anggaran juga terjadi di Amerika Serikat. Sebuah penelitian yang dilakukan pada tahun 1999 menyimpulkan setidaknya dalam tingkatan tertentu independensi peradilan terancam oleh proses pengajuan dan persetujuan anggaran.¹⁵⁸

Masalah kecukupan anggaran untuk MA menjadi isu besar pula di Indonesia. Sebagaimana telah disinggung, banyak pihak di MA menganggap bahwa anggaran yang disediakan oleh negara untuk MA tidak mencukupi untuk menutupi biaya operasional, misalnya untuk pemeliharaan gedung, perawatan kendaraan operasional, pembelian Alat Tulis Kantor (ATK), pakaian dinas atau seragam karyawan dan lain-lain. Namun demikian diakui bahwa tiga tahun terakhir ini sudah ada kenaikan jumlah anggaran bagi MA, hal mana sangat membantu MA untuk menjalankan fungsi lebih baik.¹⁵⁹

Salah satu cara yang mudah untuk mengukur kecukupan anggaran MA adalah dengan membandingkan apakah anggaran yang diberikan pada MA sesuai dengan yang diajukan (usulan). Dalam kenyataannya tidak semua hal yang diminta atau diusulkan oleh MA disetujui oleh eksekutif dan legislatif. Walaupun adakalanya dalam beberapa item, anggaran yang diberikan melebihi apa yang diusulkan. Sebagai contoh belanja barang untuk

¹⁵⁷ Seperti di Indonesia, sampai dengan tahun 1993 usulan anggaran pengadilan yang disusun oleh Mahkamah Agung Filipina (*Philippines Supreme Court*) harus diajukan ke pemerintah (Departemen Anggaran dan Manajemen (*Department for Budget and Management*)) dan baru nantinya pemerintah yang mengajukan ke kongres untuk disetujui. Sebelum diajukan ke kongres, departemen tersebut cenderung untuk selalu mengurangi anggaran pengadilan tanpa mengkonsultasikannya terlebih dahulu dengan MA Filipina. Melihat kenyataan ini pada tahun 1993 MA Filipina berinisiatif untuk "berpolitik" yakni mengajukan usulan anggaran pengadilan langsung ke Kongres tanpa melalui Departemen Anggaran dan Manajemen. Selain itu mereka juga mendesak eksekutif untuk tidak melakukan pemotongan terhadap anggaran yang diusulkannya secara sepihak (tanpa mengkonsultasikannya terlebih dahulu dengan MA). Walaupun demikian, dalam prakteknya usulan anggaran pengadilan tetap saja dapat berubah, baik karena kemauan Kongres maupun karena Departemen Anggaran dan Manajemen. Lihat Jan Willem Bakker, *The Philippine Justice System*, (Leiden University: 1997), hal.95-97.

¹⁵⁸ James W. Douglas dan Roger E. Hartley, "The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by Budgetary Process?" dalam <http://www.eller.arizona.edu/spap/faculty/independence.pdf>

¹⁵⁹ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung dan beberapa staf pendukung, 2002.

anggaran rutin kepaniteraan yang diterima MA tahun 2001 lebih tinggi dibandingkan dengan yang diminta.

Tabel VII.4
Perbandingan DUK-RAPBN-DIK Mahkamah Agung RI
Tahun 2001¹⁶⁰
(Dalam Ribuan Rupiah)

No. KEGIATAN	DUK	RAPBN	DIK
1. SEKJEN			
Belanja Pegawai	4.819.652	4.773.810	4.771.290
Belanja Barang	4.723.454	3.380.434	3.380.434
Belanja Pemeliharaan	1.447.384	951.717	951.717
Belanja Perjalanan	245.180	109.544	109.544
2. KEPANITERAAN			
Belanja Pegawai	23.490.737	23.479.805	23.490.737
Belanja Barang	4.179.954	4.179.954	5.635.375
Belanja Pemeliharaan	154.700	116.424	116.424
Belanja Perjalanan	2.326.666	1.350.689	1.350.689

Tabel VII.5
Perbandingan DUK-RAPBN-DIK Mahkamah Agung RI
Tahun 2002¹⁶¹
(Dalam Ribuan Rupiah)

No. KEGIATAN	DUK	RAPBN	DIK
1. SEKJEN			
Belanja Pegawai	4.981.927	5.171.183	5.161.703
Belanja Barang	6.436.600	3.942.396	6.411.126
Belanja Pemeliharaan	1.256.320	1.109.930	1.107.284
Belanja Perjalanan	144.000	127.755	127.755

¹⁵⁰ Data dari Biro Keuangan Mahkamah Agung RI. Walaupun data ini hanya untuk anggaran rutin namun setidaknya memberikan gambaran mengenai perbandingan usulan dan anggaran yang diterima oleh MA.

¹⁶¹ *Ibid.*

No.	KEGIATAN	DUK	RAPBN	DIK
2	KEPANITERAAN			
	Belanja Pegawai	23.490.737	25.446.112	25.436.742
	Belanja Barang	5.635.375	4.874.294	4.808.329
	Belanja Pemeliharaan	156.940	135.743	135.743
	Belanja Perjalanan	2.414.780	1.575.227	1.568.649

Menghitung tingkat kecukupan anggaran MA dengan memperbandingkan antara usulan yang diajukan dengan anggaran yang disetujui dalam APBN hanya dapat dipergunakan dengan asumsi: *Pertama*, perencanaan anggaran atau usulan anggaran yang diajukan telah dibuat dengan baik, yakni berdasarkan kebutuhan riil MA. *Kedua*, anggaran yang disetujui benar-benar digunakan secara efisien dan efektif. *Ketiga*, MA tidak memiliki sumber pemasukan (anggaran) selain dari APBN.

Permasalahannya adalah ketiga asumsi di atas tidak terpenuhi. Sulit untuk menentukan apakah usulan anggaran yang diajukan sudah sesuai dengan kebutuhan riil atau belum karena sebagaimana dijelaskan, perencanaan anggaran yang dilakukan MA memiliki kelemahan dan MA tidak pernah melakukan *need assessment* untuk dapat memberikan gambaran akan kebutuhan riil MA.

Namun andaikan perencanaan anggaran yang dibuat MA sudah baik, bukan berarti otomatis MA akan memperoleh anggaran yang memadai karena beberapa hal: (1) selama ini ada anggapan bahwa negara belum serius untuk memberikan anggaran yang memadai kepada hampir seluruh departemen/lembaga negara; (2) alokasi anggaran untuk MA dalam APBN dimasukkan dalam alokasi anggaran untuk sektor hukum. Selama ini timbul kesan bahwa ada sektor-sektor tertentu yang selalu dijadikan prioritas dalam program pemerintah, yang salah satunya

tercermin dari besarnya alokasi anggaran diterimanya.¹⁶² Sementara ada sektor-sektor lain yang 'di anak tiri-kan' karena menerima anggaran yang minim, termasuk sektor hukum (di mana MA masuk di dalamnya). Selain itu, meski alokasi dari sektor hukum tersebut jumlahnya kecil, jumlah tersebut masih harus lagi dibagi ke sub-sub sektor lain di bidang hukum selain MA (dan pengadilan), misalnya kejaksaan, kepolisian dan beberapa institusi lain.

Kesulitan yang sama ditemui untuk menilai kecukupan anggaran dengan menghubungkannya dengan efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan anggaran MA selama ini masih belum efisien dan efektif.

Selain itu selama ini MA memiliki sumber pendanaan selain dari APBN, khususnya dari uang perkara, yaitu kira-kira sebesar Rp. 4.590.000.000,- (empat miliar lima ratus sembilan puluh juta rupiah) per tahun. Walaupun jumlahnya tidak signifikan jika dibandingkan dengan anggaran yang bersumber dari APBN, tanpa mengetahui secara riil kebutuhan anggaran bagi MA, pihak lain, terutama pemerintah dan DPR bisa menganggap MA tidak membutuhkan anggaran dari APBN yang terlalu tinggi karena sudah memiliki tambahan anggaran dari uang perkara.

6.2. Rekomendasi

- a. MA perlu terus mendorong *political will* dari negara untuk memberikan dukungan anggaran yang memadai bagi MA;
- b. MA perlu mendorong adanya jaminan ketercukupan anggaran bagi MA dalam peraturan perundang-undangan dengan tetap mewajibkan adanya akuntabilitas dan efisiensi dalam pengelolaan anggaran;

¹⁶² Hal ini harus dikaji secara hati-hati karena tidak semua sektor yang mendapatkan anggaran yang lebih besar dari sektor lain harus diartikan bahwa sektor tersebut diprioritaskan. Hal tersebut bisa jadi disebabkan karena secara riil memang kebutuhan mereka lebih besar, misalnya karena lebih besarnya jumlah pegawai yang bekerja di departemen atau lembaga negara dalam sektor tersebut atau fungsi mereka memang menuntut anggaran yang besar.

- c. Untuk dapat menyakinkan penentu kebijakan anggaran, MA perlu dilakukan *need assessment* untuk mengukur kebutuhan anggaran riil bagi pengadilan. *Need assessment* ini perlu dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menentukan anggaran negara, seperti perwakilan dari Depkeu, Bappenas, DPR dan BPK dengan didukung oleh orang yang menguasai bidang tersebut;
- d. MA perlu memperjuangkan agar anggaran bagi MA dapat dijadikan sektor tersendiri dalam APBN;
- e. MA perlu memperbaiki mekanisme perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban anggaran yang berasal dari APBN dan uang perkara sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya.

6.3. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya jaminan dalam peraturan perundang-undangan bahwa anggaran yang diberikan negara kepada pengadilan harus mencukupi, dan di sisi lain diatur mekanisme pertanggungjawabannya;
- b. Terbentuknya tim yang akan melakukan *need assesment* untuk mengetahui jumlah anggaran riil yang dibutuhkan pengadilan;
- c. Diketuainya secara pasti kebutuhan anggaran bagi pengadilan-pengadilan;
- d. Anggaran bagi MA masuk dalam sektor sendiri dalam APBN;
- e. Diterbitkannya SK Ketua MA mengenai perbaikan pengelolaan keuangan, mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan serta pertanggungjawaban anggaran MA.

B. Sarana dan Prasarana

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Seperti halnya anggaran, dukungan sarana dan prasarana (fasilitas) yang memadai merupakan salah satu faktor pendukung pelaksanaan tugas MA. Jika memadai atau tidaknya anggaran MA masih bisa diperdebatkan - apalagi mengingat bisa dikatakan hampir semua departemen memiliki

permasalahan kekurangan anggaran yang sama- masalah kurang memadainya fasilitas MA dan Hakim Agung lebih jelas terlihat. Jika seorang Dirjen atau bahkan pejabat eselon II di departemen dapat memiliki sambungan langsung telepon atau fax,¹⁶³ ruang kerja yang cukup luas, rumah dinas atau kendaraan dinas misalnya, fasilitas yang minimal sama tidak dimiliki sebagian (besar) Hakim Agung.

Berdasarkan Keppres No. 29 Tahun 1993 tentang Pemberian Fasilitas Kredit kepada Para Hakim Agung RI untuk Pembelian Kendaraan Perorangan, setiap Hakim Agung (seharusnya) mendapatkan subsidi harga pembelian kendaraan Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah) Sampai saat ini Hakim Agung yang diangkat pada tahun 2000 belum mendapatkan fasilitas subsidi kendaraan dinas tersebut -bahkan sampai sebagian dari mereka pensiun-. Di sisi lain, pejabat Lembaga Tinggi Negara lainnya, DPR, BPK dan DPA telah memperoleh fasilitas tersebut.¹⁶⁴ Bahkan ironisnya, ketentuan bagi anggota DPR telah diubah yakni dengan Keppres Nomor 87 Tahun 2000 dimana dalam Keppres tersebut subsidi kendaraan bagi anggota DPR telah dinaikan menjadi Rp. 70.000.000,- (tujuh puluh juta rupiah).

Masalah fasilitas rumah dinas pun tidak jauh berbeda. Sampai saat ini sebagian besar Hakim Agung yang baru belum memiliki rumah dinas, terutama Hakim Agung yang dilantik tahun 2000. Sampai-sampai Ketua MA harus mengutus seorang Hakim Agung menemui Sekretaris Negara untuk memperjuangkan masalah rumah dinas ini.¹⁶⁵ Karena ketiadaan rumah

¹⁶³ Sebagai sebuah ilustrasi, dalam sebuah diskusi informal, seorang Hakim Agung mengungkapkan bagaimana sulitnya ia mendapatkan fax yang ditujukan pada dirinya, karena ia tidak mempunyai fasilitas fax tersendiri di ruang kerjanya. Menurut dia, kadangkala ia harus menunggu sampai 3 (tiga) hari agar fax itu sampai di ruang kerjanya.

¹⁶⁴ Selain untuk Hakim Agung, ada pula Keppres tentang pemberian fasilitas subsidi pembelian kendaraan bagi anggota lembaga Tinggi Negara lainnya yang jumlahnya sama yakni Rp. 30.000.000,- Untuk anggota DPA diatur dalam Kepres Nomor 112 Tahun 1993, anggota DPR diatur dalam Kepres Nomor 10 tahun 1993 dan untuk anggota BPK diatur dalam Kepres nomor 3 Tahun 1994.

¹⁶⁵ Koran Tempo, "Terancam Tak Punya Rumah, Sejumlah Hakim Agung Minta Perhatian Negara," 30 Agustus 2001.

dinas, sebagian Hakim Agung masih harus mengontrak rumah sendiri. Kondisi ini dianggap mempengaruhi kinerja sebagai Hakim Agung.¹⁶⁶

Kurang memadainya fasilitas Hakim Agung, apalagi jika dibandingkan dengan pejabat lain setara atau bahkan lebih rendah di lingkungan legislatif dan terutama eksekutif, secara jelas menunjukkan rendahnya 'penghargaan' negara atas status Hakim Agung. Dan secara tidak langsung hal ini mempengaruhi citra Hakim Agung di mata pejabat negara lainnya.

Selain fasilitas yang melekat kepada Hakim Agung sebagai pejabat negara, fasilitas lain yang tidak kalah pentingnya adalah fasilitas pendukung kerja seperti perpustakaan, komputer dan sebagainya. Saat ini MA memiliki perpustakaan dengan jumlah koleksi relatif cukup banyak, yaitu sekitar 20.000 eksemplar buku, koleksi berbagai majalah, dan sekitar 500 makalah.¹⁶⁷ Namun sampai saat ini tidak ada sistem yang memudahkan Hakim Agung dan pejabat lain untuk menelusuri peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, putusan MA terdahulu atau bahan referensi lainnya.

Berikut ini hasil survei terhadap Hakim Agung mengenai fasilitas yang sebenarnya dibutuhkan MA dan Hakim Agung namun sampai saat ini dirasa masih belum memadai.

Tabel VII.6
Fasilitas yang Dibutuhkan,
Namun Belum Diperoleh Secara Memadai

No.	Jenis Fasilitas	Prosentase
1.	Kendaraan dinas	80%
2.	Perumahan	75%
3.	Komputerisasi dan sistem informasi	65%
4.	Pengamanan pribadi dan keluarga	60%
5.	Perpustakaan	45%

¹⁶⁶ Koran Tempo, *Ibid.*

¹⁶⁷ Wawancara dengan petugas perpustakaan MA, 2002.

Fasilitas lain yang nantinya akan penting untuk dimiliki MA adalah fasilitas pendukung pelaksanaan sistem satu atap, baik berupa gedung kantor bagi pejabat yang akan menjalankan fungsi pembinaan personel dan administrasi sampai dengan gedung untuk keperluan pendidikan dan pelatihan.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu terus mendorong DPR dan Pemerintah untuk meningkatkan anggaran MA guna perbaikan sarana dan prasarana Hakim Agung dan MA.

Prioritas utama dalam pengadaan sarana dan prasarana ini adalah yang berkaitan langsung dengan masalah pekerjaan dan sarana dan prasarana yang berkaitan dengan penyatuan atap. Sarana dan prasarana yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan pekerjaan antara lain adalah sistem yang memudahkan Hakim Agung dan pejabat lain untuk menelusuri peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, putusan MA terdahulu atau bahan refensi lainnya, sambungan telepon dan fax tersendiri bagi Hakim Agung, perbaikan ruangan yang ada di MA sehingga nyaman untuk berkerja, dan sebagainya.¹⁶⁸ Sarana dan prasarana yang berkaitan dengan proses penyatuan atap misalnya adalah pengadaan gedung bagi pejabat yang akan menjalankan fungsi pembinaan personel dan administrasi serta Gedung Pendidikan dan Latihan (Diklat) hakim dan pegawai MA;

Selain itu perlu terus dilakukan pebenahan perpustakaan, yakni dengan penambahan jumlah koleksi, komputerisasi katalog koleksi yang dimilikinya, dan memperluas ruang perpustakaan sehingga lebih nyaman dan dapat menampung semua koleksi perpustakaan MA;

- b. Presiden perlu meningkatkan fasilitas Hakim Agung, khususnya dengan mengeluarkan aturan untuk meningkatkan fasilitas rumah dinas dan kendaraan dinas.

¹⁶⁸ Hal ini tengah dilakukan oleh MA.

BAB VIII

MANAJEMEN PERKARA

Manajemen perkara merupakan tata kerja penyelesaian perkara. Di Mahkamah Agung (MA), manajemen perkara dimulai sejak perkara-perkara tersebut diterima oleh MA, ditelaah dan didaftar di direktorat perkara, didistribusikan ke Tim dan Majelis Hakim Agung, diperiksa, dimusyawarahkan, diputus dan dibacakan di sidang yang terbuka untuk umum oleh Majelis Hakim Agung, diarsipkan sampai dengan dikirimnya kembali berkas perkara tersebut kepada pengadilan pengaju (pengadilan tingkat pertama).

Berikut ini deskripsi, penelaahan serta rekomendasi perbaikan manajemen perkara di MA berdasarkan hasil kajian pustaka, *in depth interview* serta observasi lapangan.

A. Pendaftaran Perkara

1. Kondisi Normatif dan Empiris

1.1. Proses Pendaftaran Perkara

Proses pendaftaran perkara di MA terdiri dari beberapa tahap. Pertama, berkas perkara dari Pengadilan pengaju (pengadilan tingkat pertama) dikirim ke MA dan diterima pertama kali oleh Bagian Tata Usaha dari Biro Umum. Di Biro Umum dilakukan pencatatan terhadap nomor surat berdasarkan urutan tanggal masuk berkas tersebut. Data nomor surat tersebut berguna sebagai dasar pencatatan nomor registrasi perkara di Direktorat.

Karena banyaknya berkas yang masuk ke Biro Umum, dalam praktek tak jarang berkas-berkas perkara tersebut tidak langsung diberi nomor. Hal ini menjadikan proses penomoran menjadi rentan terhadap kesalahan-kesalahan urutan penomoran berkas sesuai nomor urut.

Setelah diberi nomor, berkas perkara tersebut kemudian dikelompokkan berdasarkan jenis perkara. Selanjutnya berkas diserahkan kepada masing-masing Direktorat berdasarkan jenis perkara tersebut. Misalnya berkas perkara perdata diserahkan pada Direktorat Perdata, perkara pidana diserahkan pada Direktorat Pidana dan seterusnya. Pengiriman berkas dari Biro Umum ke Direktorat tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari semenjak berkas diterima oleh Biro Umum. Selama di Biro Umum, berkas perkara tidak dibuka amplopnya.

Di masing-masing Direktorat, berkas perkara diterima oleh Sub Dit Umum. Di Sub Dit Umum inilah berkas perkara dibuka. Apabila berkas tersebut adalah berkas perkara kasasi, maka diserahkan kepada Sub Dit Kasasi untuk dilakukan penelaahan. Apabila berkas tersebut berkas perkara peninjauan kembali (PK) maka diajukan kepada Sub Dit PK. Khusus untuk Direktorat Pidana, terdapat Sub Dit Grasi yang khusus menerima berkas permohonan grasi.

Penelaahan di Sub Dit ini berfungsi untuk memeriksa dan meneliti kelengkapan berkas perkara (permohonan Kasasi atau permohonan PK) sebagaimana yang disebutkan dalam daftar isi surat pengantar. Apabila berkas perkara tersebut ternyata belum lengkap, maka Sub Dit ini akan mengirimkan pemberitahuan tentang kekurangan kelengkapan berkas perkara tersebut kepada pengadilan pengaju. Dalam hal demikian, Sub Dit akan menyimpan berkas tersebut untuk menunggu kelengkapannya dari pengadilan pengirim/pengaju.¹⁶⁹

Setelah seluruh berkas perkara lengkap, berkas kemudian dicatat dalam buku register induk perkara dengan merujuk pada nomor pencatatan di

¹⁶⁹ Buku III MA, hal. 36. Dalam prakteknya sekarang, berkas perkara dikembalikan langsung ke pengadilan pengaju untuk dilengkapi dan dikirimkan kembali ke MA.

Biro Umum. Dengan dicatatkannya berkas dalam buku register tersebut maka dengan demikian perkara telah terdaftar di MA. Setelah didaftarkan, Direktorat mengirimkan pemberitahuan kepada Pengadilan Pengaju dan para pihak bahwa perkara tersebut telah didaftarkan.

1.2. Pemrioritasan Perkara

Pada prinsipnya pemeriksaan perkara dilakukan berdasarkan nomor urut register. Namun demikian, untuk perkara-perkara tertentu pemeriksaannya dapat diprioritaskan. Penentuan pemrioritasan perkara dilakukan oleh Ketua/Wakil Ketua MA. Adapun proses untuk memprioritaskan perkara adalah sebagai berikut: Pemohon perkara prioritas mengajukan permohonan ke Ketua/Wakil Ketua MA. Dari Ketua/Wakil Ketua MA, turun disposisi ke direktur yang relevan dengan jenis perkaranya. Kemudian direktur membuat pertimbangan. Pertimbangan tersebut diajukan ke Ketua/Wakil Ketua MA. Lalu Ketua/Wakil Ketua menilai apakah permohonan perkara prioritas tersebut memenuhi syarat ataukah tidak. Keputusan akhir tentang diprioritaskan tersebut di tangan Ketua/Wakil Ketua MA. Pendapat direktur tidak mengikat. Jika berdasarkan pertimbangan Ketua/Wakil Ketua MA terdapat alasan yang kuat bahwa berkas perkara tertentu harus diprioritaskan, maka Ketua/Wakil Ketua MA menyetujui permohonan dan meminta agar perkara tersebut dahulukan dalam pemeriksaannya dibandingkan perkara-perkara yang lain.

Prosedur di atas berlaku untuk perkara selain perkara pidana tertentu. Khusus untuk perkara pidana dimana terpidananya masih dalam status penahanan, maka perkara tersebut secara otomatis diprioritaskan.

Adapun alasan yang biasanya dipergunakan untuk memprioritaskan suatu perkara adalah:¹⁷⁰

1. Perkara tersebut menarik perhatian masyarakat;

¹⁷⁰ Diolah berdasarkan hasil wawancara dengan direktur di MA, tanggal 19 Oktober 2001, hasil *Focus Group Discussion* yang dilakukan oleh LeIP tanggal 4 Desember 2001 dan Pompe, *op.cit.*, hal. 261.

2. Jangka waktu penahanan dari terpidana hampir habis;
3. Perkara tersebut memiliki muatan politik;
4. Perkara perceraian;
5. Perkara perdata dimana pihak penggugatnya sudah lanjut usia,¹⁷¹
6. Perkara perburuhan.

Alasan-alasan di atas dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok sifat alasan:

a. Bersifat Obyektif

Yaitu penilaian pemrioritasan perkara yang didasarkan kepada sifat dari perkara itu sendiri (tidak bergantung pada penilaian subyektif Ketua/Wakil Ketua MA), misalnya perkara pidana dimana masa penahanan Terpidananya hampir habis;

b. Bersifat Subyektif

Yaitu penilaian pemrioritasan perkara yang bergantung sepenuhnya kepada Ketua/Wakil Ketua MA, misalnya perkara yang menarik perhatian masyarakat, perkara yang memiliki muatan politik dan sebagainya.

2. Permasalahan

2.1. Pendaftaran Perkara

Karena tak jarang penomoran berkas di Biro Umum tidak dilakukan dengan segera, maka tahapan ini menjadi rawan terhadap praktek-praktek negatif yang mungkin dilakukan oleh oknum pegawai MA. Misalnya berkolusi dengan pihak yang berkepentingan (pemohon/termohon langsung atau pihak pengacaranya) untuk mendahulukan penomoran berkas perkara tertentu, memperlambat proses penomoran dengan menghilangkan kelengkapan permohonan kasasi.¹⁷²

¹⁷¹ Maksud pemrioritasan ini adalah agar pihak yang menang dapat merasakan kemenangannya selagi masih hidup.

¹⁷² Berdasarkan informasi dari mantan staff Wakil Panitera, 2002.

2.2. Pemrioritasan Perkara

Belum ada suatu aturan yang baku yang dapat menjadi parameter untuk menentukan apakah perkara tertentu dapat diprioritaskan atau tidak. Kecuali perkara pidana dimana terpidananya ditahan atau perera perceraian dan buruh, semua alasan pemrioritasan perkara tergantung pada penilaian subyektif dari Ketua/Wakil Ketua MA. Hal ini mengakibatkan proses pemrioritasan perkara rawan praktek negatif.¹⁷³

3. Rekomendasi

3.1. Pendaftaran di Sub Dit

- a. MA perlu meningkatkan kontrol terhadap pegawai pendaftaran.
- b. MA perlu membuat sistem informasi perkara yang lengkap (sejak perkara didaftarkan) dan dapat diakses oleh masyarakat secara mudah.

3.2. Pemrioritasan Perkara

MA perlu membuat aturan yang tegas tentang mekanisme pemrioritasan perkara yang setidaknya mengatur hal-hal berikut:

Pertama, sifat atau jenis perkara yang dapat diprioritaskan diatur secara limitatif dan jelas. Sebisa mungkin semua perkara yang akan diprioritaskan dapat dinilai secara obyektif.¹⁷⁴ Kedua, khusus untuk perkara yang penilaiannya harus ditafsirkan (subyektif), maka penentuannya dilakukan secara kolegial dalam Rapat Pimpinan (bukan hanya oleh Ketua/Wakil Ketua MA).

4. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya Sistem Informasi yang dapat diakses masyarakat dengan mudah;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai Pemrioritasan Perkara.

¹⁷³ Berdasarkan hasil wawancara dengan Hakim Agung dan pegawai MA, 2002.

¹⁷⁴ Misalnya pemrioritasan perkara dengan alasan umur tua harus didefinisikan secara tegas, misalnya di atas 70 tahun.

B. Pendistribusian Perkara

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Setelah perkara didaftarkan, pada setiap akhir bulannya masing-masing Direktorat menyerahkan seluruh perkara yang masuk kepada Ketua/Wakil Ketua MA. Penyerahan perkara tersebut dilakukan dengan cara membuat Usulan Edar¹⁷⁵ yang berisi daftar dari nomor-nomor *roll* perkara yang masuk. Atas dasar Usulan Edar tersebut Ketua/Wakil Ketua MA menentukan Tim-Tim yang akan menangani masing-masing perkara¹⁷⁶. Misalnya, perkara dengan nomor 1-10 diberikan ke Tim A, perkara nomor 10-30 ke Tim B dan seterusnya.

Saat ini terdapat 8 (delapan) Tim di MA. Tim tersebut diberi nama berdasarkan nama-nama inisial burung, mulai dari A sampai dengan H.¹⁷⁷ Masing-masing Tim dikepalai oleh seorang Pimpinan MA, mulai dari Ketua MA, Wakil Ketua MA dan para Ketua Muda. Pada prinsipnya semua perkara jenis apapun dapat diperiksa oleh majelis hakim di setiap Tim. Tidak ada pembagian yang ketat dimana sebuah Tim hanya dapat memeriksa perkara jenis tertentu (pidana saja, perdata saja dan seterusnya). Walau demikian, memang ada upaya untuk lebih menitikberatkan pendistribusian suatu jenis perkara tertentu ke Tim-Tim tertentu.¹⁷⁸ Karena itu biasanya dikatakan bahwa pembagian perkara di MA masih belum sepenuhnya menganut Sistem Kamar (*chamber system*).

¹⁷⁵ Usulan Edar adalah daftar berkas perkara yang masuk ke MA yang dibuat oleh masing-masing Direktur yang kegunaannya adalah untuk memudahkan Ketua dan Wakil MA dalam mendistribusikan perkara-perkara tersebut ke masing-masing Tim.

¹⁷⁶ Lihat kewenangan dari Ketua dan Wakil Ketua MA sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Buku III MA. Dalam prakteknya, bisa jadi ada pembagian tugas antara Ketua MA dan Wakil Ketua MA. Misalnya untuk perkara perdata pembagiannya dilakukan oleh Ketua sedang perkara pidana oleh Wakil Ketua. Bahkan pada masa lalu, khusus untuk perkara pidana, pembagian Tim dilakukan oleh Ketua Muda Pidana.

¹⁷⁷ A untuk Alap-alap, B untuk Buraq, C untuk Cendrawasih, D untuk Dadali, E untuk Elang, F untuk Falcon, G untuk Garuda dan H untuk Hantu.

¹⁷⁸ Hal ini terutama dipraktekkan dalam perkara tata usaha negara dan agama dimana untuk perkara tersebut biasanya diberikan ke Tim yang didominasi Hakim Agung yang menguasai hukum agama islam dan tata usaha negara.

Dalam setiap Tim, dibentuk majelis-majelis hakim oleh masing-masing Ketua Timnya. Jumlah majelis di setiap Tim ini maksimal 3 majelis. Dengan jumlah Hakim Agung 51 orang, jumlah majelis hakimnya adalah 17 majelis. Setiap majelis terdiri dari 3 orang Hakim Agung. Jumlah majelis di masing-masing Tim bervariasi. Kewenangan untuk menentukan seorang Hakim Agung berada di Tim tertentu ada pada Ketua MA.¹⁷⁹

Dalam hal tertentu, Ketua MA dapat membentuk Majelis Khusus, atau memberi izin kepada Wakil Ketua atau Ketua Muda Mahkamah Agung RI untuk membentuk majelis khusus. Majelis khusus ini biasanya dibentuk untuk menangani perkara-perkara yang berat dan membutuhkan keahlian lintas bidang.¹⁸⁰

Setelah penentuan Tim yang akan memutus perkara, masing-masing Ketua Tim kemudian harus menentukan majelis-majelis yang akan menangani perkara dalam waktu paling lama 2 minggu. Akan tetapi untuk Perdata Niaga, susunan majelis hakimnya baik untuk kasasi maupun PK diatur dengan Keputusan Ketua MA. Keputusan Ketua MA terakhir yang mengatur tentang hal tersebut ialah Keputusan Ketua MA No: KMA/04/SK/II/2002.

Masing-masing berkas perkara kemudian dicatatkan oleh Asisten Koordinator (Askor) masing-masing Tim. Masing-masing Askor tersebut kemudian membagikan berkas-berkas tersebut ke masing-masing Hakim Agung Pembaca Pertama (P I) dalam setiap majelis melalui Asisten masing-masing Hakim Agung P I.¹⁸¹ Asisten P I kemudian mencatatkan penerimaan berkas tersebut ke dalam buku register.

¹⁷⁹ Wawancara dengan Hakim Agung tanggal 4 Maret 2002.

¹⁸⁰ Misalnya kasus Kedung Ombo, dimana perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh majelis khusus yang terdiri dari Ketua MA bersama-sama dengan 2 orang Ketua Muda MA. Kasus permohonan pembubaran GOLKAR dimana majelis hakimnya terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Agung dan seterusnya.

¹⁸¹ Setiap Hakim Agung dibantu oleh 1 atau lebih Asisten Hakim Agung yang berasal dari Hakim Pengadilan Negeri yang diperbantukan di MA. Asisten Hakim Agung tersebut sekaligus berfungsi sebagai Panitera Pengganti (PP) pada Hakim Agung tersebut.

2. Permasalahan

2.1. Pendistribusian Perkara Yang Tidak Efisien

Dalam pendistribusian perkara, MA tidak mengenai pengklasifikasian perkara, baik berdasarkan bobot perkara (berat-ringannya perkara) maupun berdasarkan kesamaan masalah hukumnya (*similarity question of law*). Dengan demikian, bisa saja majelis tertentu dalam waktu tertentu lebih banyak memeriksa dan memutus perkara yang rata-rata bobotnya lebih besar dari majelis lain. Hal ini kemudian menyulitkan untuk mengukur produktivitas antar majelis atau antar Hakim Agung.¹⁸²

Selain itu, bisa saja ada perkara-perkara yang memiliki kesamaan masalah hukum diperiksa dan diputus oleh majelis-majelis yang berlainan. Hal ini memiliki implikasi yang luas, misalnya putusan antara satu majelis Hakim Agung dengan majelis Hakim Agung lain yang memutus perkara sejenis bisa berlainan. Selain itu, proses memeriksa dan memutus menjadi tidak efisien karena masing-masing majelis Hakim Agung yang memeriksa perkara yang memiliki kesamaan masalah hukum bisa jadi harus menempuh proses penelitian dan perdebatan yang sama panjangnya.

Sebagai perbandingan, Pengadilan Tinggi Karnataka India berhasil mengikis tumpukan perkaranya, salah satunya dengan cara mengefisienkan proses memeriksa dan memutus perkara dengan menerapkan sistem pengklasifikasian berdasarkan kesamaan permasalahan hukum. Perkara yang memiliki kesamaan permasalahan hukum tersebut dikelompokkan dan dibagikan ke satu majelis Hakim Agung yang sama sehingga mereka bisa secara efisien memeriksa dan memutusnya.¹⁸³

2.2. Ketiadaan Sistem Kamar

Sebagaimana dijelaskan di atas, pembagian Tim di MA belum sepenuhnya menerapkan Sistem Kamar, sistem dimana masing-masing Tim ('kamar') hanya berwenang memeriksa dan memutus perkara tertentu saja, sesuai

¹⁸² Report Hasil Studi Banding ke Belanda dan India, 2001-2002.

¹⁸³ *Ibid.*

keahlian Hakim-hakim Agung yang ada di Tim tersebut. Misalnya Tim A hanya memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara perdata saja atau Tim B hanya memeriksa dan memutus perkara pidana saja. Dan seterusnya.

Ketidakadaan sistem kamar yang ketat tersebut menimbulkan beberapa dampak negatif. *Pertama*, mengakibatkan tidak jarang putusan MA menjadi tidak konsisten. Untuk suatu permasalahan hukum yang sama, putusan MA bisa berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena semua Tim dan Majelis Hakim Agung bisa memeriksa dan memutus perkara apa saja. *Kedua*, kualitas putusan menjadi kurang maksimal karena suatu perkara bisa saja diputus oleh mereka yang bukan ahlinya.¹⁸⁴ *Ketiga*, implikasi dari dua hal di atas menyebabkan proses pemeriksaan serta pemutusan perkara menjadi lebih lambat. Adalah wajar jika Hakim yang memiliki latar belakang hukum pidana atau agama akan membutuhkan waktu lebih lama jika diminta untuk memeriksa dan memutus perkara keperdataan yang bukan bidangnya. Demikian sebaliknya.

2.3. Penentuan Majelis oleh Ketua Tim dan Pembagian Perkara dalam Majelis

Penentuan majelis serta pendistribusian perkara ke majelis merupakan kewenangan mutlak dari Ketua Tim. Namun demikian, tidak ada parameter yang jelas bagi Ketua Tim dalam melaksanakan kewenangannya tersebut. Hal ini membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dimana ketua Tim dapat memilih majelis sedemikian rupa dan membagi perkara ke majelis dimana ia ada di dalamnya sesuai dengan kepentingannya.¹⁸⁵

2.4. Pendistribusian Perkara di Luar Pola Standar

Walaupun MA memiliki pola standar pendistribusian perkara sebagaimana dijelaskan, bukan mustahil seorang Hakim Agung dapat 'memesan' agar

¹⁸⁴ Sistem yang berlaku saat ini secara tidak langsung mendorong hakim menjadi 'generalis'. Setiap Hakim Agung diharapkan harus menguasai semua bidang sementara perkembangan perkara kini sudah semakin membutuhkan keahlian-keahlian yang khusus.

¹⁸⁵ Dalam bahasa populer, praktek tersebut biasa disebut memilah dan membagi perkara yang basah untuk majelisyanya sendiri dan yang kering untuk majelis lain.

suatu perkara tertentu diberikan kepada majelisnya. Hal ini biasanya dilakukan dengan bekerjasama dengan Pimpinan MA atau dengan Direktur perkara.¹⁸⁶

3. Rekomendasi

3.1. Pendistribusi Perkara Berdasarkan Klasifikasi

MA perlu memperbaiki pola pendistribusian perkara dengan membuat sistem pengklasifikasian perkara, baik berdasarkan bobot (berat/ringannya) perkara serta kesamaan masalah hukumnya (*similarity question of law*). Dengan adanya pengklasifikasian perkara berdasarkan kesamaan masalah hukum maka perkara yang memiliki kesamaan masalah hukum harus didistribusikan ke satu majelis. Dan dengan adanya pengklasifikasian berdasarkan bobot, MA dapat mendistribusikan perkara secara lebih adil.

Untuk mendukung sistem pengklasifikasian perkara berdasarkan bobot, MA harus melakukan penelitian terlebih dahulu. Penelitian ini dimaksudkan untuk menentukan *variable-variable* yang diperlukan untuk menentukan sistem pengklasifikasi dan untuk mengukur waktu rata-rata yang wajar bagi seorang Hakim Agung untuk memutus perkara dengan klasifikasi tertentu tersebut.¹⁸⁷ Hal yang hampir sama harus dilakukan untuk menentukan pengklasifikasian berdasarkan persamaan masalah hukum. Untuk mempermudah proses pengklasifikasian sebagaimana dijelaskan di atas, MA perlu dibuat program komputer khusus sehingga pengklasifikasian perkara dapat dilakukan secara otomatis.

3.2. Sistem Kamar

MA perlu menerapkan sistem kamar yang tegas. Pengaturan mengenai sistem kamar ini sebaiknya di atur di tingkat undang-undang. Pengaturan dalam UU menjadi penting karena sulit bagi MA untuk mengatur sendiri

¹⁸⁶ Wawancara dengan Hakim Agung, 2002.

¹⁸⁷ Misal asumsinya akan ada 5 klasifikasi perkara berdasarkan bobotnya, perkara sangat ringan, ringan, biasa, sulit dan sangat sulit. Dan *variable* yang dianggap mempengaruhi bobot perkara yang ringan antara lain jumlah para pihaknya sedikit, jenis perkaranya perkara cerai atau tilang, putusan PN dan PT saling menguatkan. Kemudian MA perlu mengukur berapa lama waktu rata-rata yang wajar untuk memutus perkara yang ringan tersebut.

hal ini mengingat adanya perbedaan cara pandang yang kuat di tubuh MA sendiri dalam melihat perlu tidaknya sistem kamar.

Mencermati jumlah dan jenis perkara yang masuk ke MA selama ini, kamar-kamar yang perlu dibentuk di MA antara lain:

- ♦ Kamar Perdata Tertulis;
- ♦ Kamar Perdata Ekonomi;
- ♦ Kamar Perdata Adat dan Tanah;
- ♦ Kamar Perdata Agama;
- ♦ Kamar Pidana Umum;
- ♦ Kamar Pidana Khusus;
- ♦ Kamar Pidana Militer; dan
- ♦ Kamar Tata Usaha Negara dan Hak Uji Material.

Jumlah majelis dan kualifikasi keahlian Hakim Agung dalam sistem kamar tersebut disesuaikan dengan jumlah dan jenis perkara yang ada.

Walaupun pembagian kamar tersebut bersifat tegas, namun dalam beberapa kondisi harus dimungkinkan adanya pengecualian. Pertama, harus dimungkinkan pendistribusian sebagian perkara dari suatu kamar yang ke kamar lain yang memiliki kemiripan isu hukum (misalnya antar kamar perdata tertulis, perdata ekonomi dan kamar adat/pertanahan; atau antar kamar pidana umum, khusus dan militer) dalam hal adanya kesenjangan jumlah dan beban perkara di antara kamar-kamar tersebut. Kedua, tetap dibuka kemungkinan untuk membentuk majelis khusus untuk memutus perkara-perkara yang membutuhkan keahlian lintas kamar.

Untuk dapat menunjang sistem kamar ini maka tentunya diperlukan kualifikasi-kualifikasi Hakim Agung yang sesuai dengan jumlah kamar yang ada. Karena itu perekrutan calon Hakim Agung juga harus melihat kualifikasi kebutuhan dari posisi Hakim Agung yang akan diisi, bukan hanya integritasnya.

3.3. Pembagian Majelis dan Pembagian Perkara dalam Majelis

Sistem Kamar juga harus dilengkapi dengan pembagian majelis hakim dalam Tim yang tersistematisir. Sistem pembagian majelis hakim tersebut diatur dengan menggunakan sistem kombinasi matematis (dan dilakukan sistem rolling) berdasarkan prinsip sesuai nomor urut pendaftaran.

Misalnya dalam 1 Tim (Kamar) terdapat 6 orang hakim a, b, c, d, e dan f. Untuk perkara pertama yang masuk ke Tim (Kamar) tersebut misalnya, majelis hakim yang memeriksa dan memutus perkara tersebut terdiri dari hakim a, b, dan c. Perkara kedua oleh hakim b, c dan d, perkara ketiga c, d, dan e, perkara keempat d, e dan f, perkara kelima e, f dan a, ketujuh f, a dan b dan seterusnya. Baik Ketua Majelis, P I dan P II, serta Panitera juga di *rolling* dengan menggunakan mekanisme yang sama. Untuk mempermudah dalam teknis operasionalnya maka sistem ini perlu dilakukan dengan menggunakan komputer.

Penggunaan sistem *rolling* kombinasi ini akan menghindari kemungkinan praktek kolusif yang dilakukan oleh ketua Tim. Selain itu, sistem ini diharapkan dapat mengubah kultur senioritas yang kental dalam musyawarah hakim¹⁸⁸ karena masing-masing Hakim Agung memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi ketua majelis (karena asumsinya semua Hakim Agung memiliki kedudukan yang sama secara fungsional).

Jika Hakim Agung yang secara otomatis ditunjuk menjadi majelis hakim suatu perkara dimana ia memiliki *conflict of interest*, maka ia tetap wajib mengundurkan diri dan diganti secara otomatis ke hakim agung berikutnya.

Mengingat produktivitas antar Hakim Agung berbeda-beda, dimungkinkan adanya pengalokasian jumlah perkara yang berbeda-beda pula antar Hakim Agung dalam suatu majelis. Jadi bisa saja Hakim Agung A dalam suatu putaran majelis otomatis tidak menjadi hakim (dilewati) karena produktivitasnya lebih rendah dari Hakim Agung lain (walau harus tetap ada standar produktivitas minimum).

¹⁸⁸ Lihat bagian bawah mengenai proses memeriksa dan memutus perkara.

Walau ada pemilihan dan pengelompokan tersebut, prinsip memeriksa dan memutus sesuai nomor urut pendaftaran tetap diberlakukan. Jadi perkara yang mirip dikelompokkan, namun pemeriksaan dan pemutusannya tetap didasarkan pada prinsip sesuai nomor urut pendaftaran (lihat bagian di bawah).

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK MA yang mengatur mengenai mekanisme pendistribusian perkara berdasarkan pengklasifikasian perkara sebagaimana dijelaskan;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru, yang antara lain mengenai pemberlakuan sistem kamar; dan
- c. Proses memutus perkara menjadi lebih efisien.

C. Proses Memeriksa dan Memutus Perkara

1. Kondisi Normatif dan Empiris

1.1. Pembuatan Resume

Sebagaimana telah dijelaskan, Ketua/Wakil Ketua MA bertugas untuk mendistribusikan perkara ke Tim-Tim di MA melalui Direktur. Setelah berkas diserahkan dari Direktur kepada Asisten Koordinator (ASKOR), maka ASKOR masing-masing Tim menyerahkan berkas perkara kepada Asisten Hakim Agung P I. Langkah berikutnya, Asisten Hakim Agung tersebut berkewajiban untuk membuat resume perkara yang ada padanya dalam rangkap 3 (tiga). Berkas perkara dan resume tersebut kemudian diserahkan kepada Hakim Agung Pembaca Pertama (P I).

Dalam prakteknya tak jarang pembuatan resume tersebut bukan dilakukan oleh Asisten Hakim Agung, namun oleh Juru Ketik (Operator) atau staf Hakim Agung lainnya, walaupun tanggung jawab tetap di tangan Asisten Hakim Agung. Selain Asisten Hakim Agung, saat ini staf Hakim Agung lain yang khusus bertugas untuk membuat resume tersebut adalah staf Tenaga Sarjana (Hukum).

Yang dimaksud dengan resume adalah ringkasan dari berkas perkara. Tujuan adanya resume adalah untuk memudahkan Hakim Agung dalam membaca perkara sehingga Hakim Agung dapat lebih cepat dalam memeriksa perkara.

Format resume untuk perkara kasasi adalah:¹⁸⁹

- Bagian I berisikan siapa saja para pihak yang bersengketa (*persona standi in judicio*);
- Bagian II Berisikan posita dan petitum dari gugatan pada Pengadilan Tingkat I;
- Bagian III tentang putusan-putusan PN dan PT (hanya amarnya saja);
- Bagian IV tentang alasan-alasan kasasi.

Walaupun pembuatan resume tersebut dilakukan oleh Asisten Hakim Agung yang notabene adalah hakim pengadilan tingkat pertama yang diperbantukan di MA, tidak jarang resume yang dibuat oleh asisten Hakim Agung tersebut tidak sesuai dengan berkas perkara. Hal ini disebabkan karena kelemahan (kualitas) asisten atau karena adanya kolusi asisten dengan salah satu pihak.¹⁹⁰

Kecuali untuk kasus yang sederhana, tidak jarang Hakim Agung kurang mempercayai resume yang dibuat oleh Asisten Hakim Agung. Hal ini disebabkan karena ketidakpercayaan Hakim Agung atas integritas dan kualitas asistennya yang 'hanya' hakim junior.¹⁹¹ Bahkan ada pula Hakim Agung yang menolak asistennya untuk membuat resume.

Menyadari hal di atas, beberapa waktu lalu Ketua MA menyatakan bahwa saat ini sistem pembuatan resume sudah dihapus.

¹⁸⁹ Berdasarkan hasil pengamatan peneliti terhadap resume perkara disalah satu kamar Hakim Agung.

¹⁹⁰ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, mantan Hakim Agung dan pimpinan MA. Lihat pula hasil Workshop "Strategi Pembaruan MA", Jakarta, 17-18 Oktober 2001 diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bekerjasama dengan Mahkamah Agung RI.

¹⁹¹ Wawancara dengan dengan beberapa Hakim Agung, mantan Hakim Agung dan pimpinan MA. Lihat pula hasil Workshop "Strategi Pembaruan MA", Jakarta, 17-18 Oktober 2001 diselenggarakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) bekerjasama dengan Mahkamah Agung RI

1.2. Proses Memeriksa dan Memutus Perkara

Setelah Asisten menyerahkan berkas perkara serta resume yang dibuatnya tersebut kepada Hakim Agung P I, kemudian Hakim Agung P I mempelajari berkas perkara tersebut. Dalam waktu paling lambat 30 hari (1 bulan), Hakim Agung P I wajib memberikan pendapatnya yang dicatat dalam lembar pendapat (*adviesblad*). Biasanya *adviesblad* hanya terdiri dari sekitar 2-3 lembar.¹⁹² Oleh Hakim Agung P I, *adviesblad* tersebut kemudian diserahkan kepada Asistennya dalam keadaan tertutup (dalam amplop tertutup dan disegel).

Tahap berikutnya, Asisten Hakim Agung P I menyerahkan berkas perkara dan *adviesblad* Hakim Agung P I kepada Asisten Hakim Agung Pembaca Kedua (P II). Proses di atas kembali berulang sampai dengan perkara di tangan Ketua Majelis. Setelah membaca berkas perkara, Ketua majelis menetapkan hari musyawarah. Penetapan tersebut paling lama 1 (satu) bulan sejak perkara sampai di tangannya.

Pada hari ditetapkannya waktu musyawarah, dilakukanlah musyawarah majelis yang dihadiri oleh Ketua Majelis dan anggota Majelis. Dalam musyawarah pengambilan keputusan tersebut, diupayakan tercapainya kata sepakat (bulat). Jika terjadi perbedaan pendapat, biasanya masing-masing Hakim Agung berusaha meyakinkan Hakim Agung lainnya. Perbedaan pendapat tersebut kadang begitu tajam.¹⁹³ Jika tidak dapat tercapai kata sepakat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak (*voiting*). Musyawarah ini bersifat rahasia.¹⁹⁴ Dan Hakim Agung yang pendapatnya tetap berbeda (*dissenting opinion*) dengan pendapat Hakim Agung lainnya, dapat mencatat keterangannya dalam buku yang khusus disediakan untuk itu dan disimpan oleh Ketua MA.

Peran Ketua Majelis -yang biasanya adalah Hakim Agung yang lebih senior-cenderung lebih dominan dan berpengaruh. Bukan tidak mungkin perkara

¹⁹² Wawancara dengan Hakim Agung.

¹⁹³ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, 2002.

¹⁹⁴ Pasal 17 ayat 3 UU No. 14/1970.

akan dimenangkan berdasarkan pendapat dari Ketua Majelis, walau 2 Hakim Agung lainnya tidak setuju. Bahkan ada beberapa praktek masa lalu dimana jika ada satu atau lebih Hakim Agung yang berbeda pandangan dengan Ketua Majelis, maka Ketua Majelis akan melakukan berbagai cara untuk memastikan putusannya sesuai dengan keinginan atau keyakinan Ketua Majelis.¹⁹⁵

Setelah keputusan diambil dalam musyawarah, ada majelis yang saat itu juga langsung mengadakan sidang pembacaan putusan yang terbuka untuk umum. Baru setelah putusan dibacakan, proses lanjutannya (pengetikan, pengoreksian, pendatanganan putusan dan sebagainya) dilakukan. Namun ada pula majelis yang menerapkan sistem sebaliknya (lihat di bagian selanjutnya).

2. Permasalahan

2.1. Pembuatan Resume

Sebagaimana di jelaskan, tidak jarang resume yang dibuat oleh asisten Hakim Agung tidak dipergunakan secara maksimal oleh Hakim Agung. Bahkan tak jarang beban kerja Hakim Agung semakin bertambah, karena selain membaca resume kadang ia harus membaca kembali berkas perkaranya. Hal ini disebabkan karena rendahnya kepercayaan sebagian Hakim Agung pada Asistennya.

Kondisi di atas tidak terlepas dari lemahnya rekrutmen Asisten Hakim Agung. Seringkali mereka yang direkrut untuk menjadi asisten bukan merupakan hakim yang terbaik. Bahkan kadang ada hakim yang 'bermasalah' yang ditempatkan di sana.¹⁹⁶

Sistem 'mutasi dan promosi' dari asisten Hakim Agung sendiri juga masih kurang jelas. Demikian pula mengenai pembatasan masa kerja asisten. Ada

¹⁹⁵ Misalnya proses pemutusan perkara tersebut diberhentikan untuk menunggu salah satu hakim yang tidak setuju pensiun atau mengganti susunan majelis. Wawancara dengan Hakim Agung tahun 2002 dan mantan Hakim Agung.

¹⁹⁶ Wawancara dengan Hakim Agung dan pejabat MA, 2002.

seorang asisten Hakim Agung menjadi asisten salah seorang Hakim Agung hingga 10 tahun. Hal ini dapat membentuk kultur MA yang kurang baik oleh karena dapat menimbulkan kecemburuan-kecemburuan di antara asisten Hakim Agung, membuka peluang kolusi dan tidak sesuai dengan fungsi utama hakim untuk memeriksa dan memutus perkara.¹⁹⁷ Masalah ini diharapkan dapat sedikit terselesaikan dengan adanya aturan baru di MA dimana seorang asisten hakim hanya boleh menjadi asisten untuk waktu 2-3 tahun. Kemudian, ia harus kembali bertugas menjadi hakim di pengadilan.

Hal lain yang menjadi masalah di tahap pembuatan resume adalah belum adanya aturan yang melarang Asisten Hakim Agung membuat resume atas perkara di mana perkara tersebut merupakan perkara yang ia pernah tangani di pengadilan tingkat pertama. UU MA sejauh ini hanya mengatur pelarangan sebatas Hakim Agung maupun Panitera. Hal ini mengakibatkan adanya asisten yang berusaha untuk menutupi 'kesalahannya masa lalu' saat perkara yang dulu diputuskannya itu dimintakan kasasi atau PK ke MA dengan cara berusaha menjadi asisten yang membuat resume perkara itu (sehingga kelihatannya putusannya yang dulu sudah benar).¹⁹⁸

2.2. Proses Memeriksa dan Memutus Perkara

Meski sudah diatur bahwa pembuatan *adviesblad* untuk setiap perkara yang masuk ke Hakim Agung harus sudah selesai paling lambat 30 hari akan tetapi dalam prakteknya ketentuan tersebut sering tidak dapat dipenuhi. Hal ini disebabkan karena berbagai hal, antara lain beban perkara, kurang baiknya manajemen waktu dan kurang maksimalnya produktivitas sebagian Hakim Agung.¹⁹⁹

Selain itu, walaupun perkara sudah dibagikan berdasarkan nomor urut register, tidak jarang Hakim Agung dalam memeriksa perkara tidak lagi berdasarkan nomor urut yang telah ditetapkan. Dengan demikian,

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Wawancara dengan asisten Hakim Agung 2002.

¹⁹⁹ Lebih lanjut, lihat bagian Tumpukan Perkara dan Produktivitas Hakim Agung.

pengurutan perkara yang telah dibuat pada tahap registrasian menjadi tidak berlaku lagi saat perkara telah masuk ke ruang Hakim Agung. Hal ini kadang mengakibatkan perkara-perkara yang telah lama masuk ke majelis tertunda pemeriksaannya oleh Hakim Agung karena hakim tersebut memprioritaskan perkara-perkara yang lain yang lebih akhir masuk dengan berbagai alasan.²⁰⁰

Masalah lain dalam proses memeriksa dan memutus perkara adalah tidak terbukanya jadwal musyawarah Hakim Agung dan tidak adanya sistem pemberian informasi mengenai putusan majelis (hasil musyawarah) secara cepat ke para pihak. Ketiadaan jadwal musyawarah majelis yang jelas dan terbuka (dapat diakses oleh masyarakat) dan pemberian informasi yang cepat kepada para pihak (setelah musyawarah) berpengaruh terhadap 3 (tiga) hal: Pertama, membuka peluang kolusi dan penipuan karena adanya kesenjangan informasi antara saat perkara yang telah diputus oleh majelis Hakim Agung (dalam musyawarah hakim) dengan putusan diketahui (dan diterima oleh para pihak dan publik). Kesenjangan informasi ini kemudian dapat mendorong 'orang dalam' yang telah mengetahui putusan Hakim Agung menjual informasi tersebut kepada para pihak atau bahkan menipu bahwa seolah-olah ia bisa membantu para pihak untuk memenangkan perkara walaupun sebenarnya putusan telah diambil. Kedua, tidak mendorong majelis Hakim Agung untuk bekerja secara profesional dan terencana. Ketiga, pemantauan terhadap putusan, terutama putusan-putusan yang mendapat sorotan luas dari publik tidak dapat dilakukan secara efektif.

Satu permasalahan lain dalam proses memeriksa perkara adalah tahapan-tahapan dalam proses ini -terutama tahapan dimana setiap perkara harus dibaca oleh tiga orang hakim dianggap terlalu panjang, apalagi untuk kasus yang sederhana.²⁰¹ Oleh karena itu saat ini ada penyederhanaan proses yaitu untuk perkara dimana putusan pengadilan pertama dikuatkan pengadilan banding maka setelah tahap pembacaan putusan oleh P I selesai maka P II

²⁰⁰ Kadang suatu perkara yang sulit ditunda pembahasannya.

²⁰¹ Pendapat beberapa Hakim Agung dan pejabat MA dalam rapat-rapat studi ini dan pandangan dari Ketua MA, 2002.

dan P III tidak perlu membaca lagi, akan tetapi langsung disidangkan (P I menjelaskan duduk perkara kepada P II dan P III). Dalam praktek, bahkan ada majelis yang Hakim Agung-nya sama sekali tidak membaca berkas, hanya dijelaskan duduk perkaranya oleh panitera pengganti dan kemudian langsung musyawarah dan perkara diputus.²⁰²

Walau sistem di atas memang menyederhanakan tahapan, namun dikhawatirkan akan ada akses negatif yang mungkin muncul, yaitu lebih terbukanya peluang kolusi serta lebih besarnya kemungkinan kekeliruan dalam memutus (karena Hakim Agung yang membaca putusan hanya 1 orang, bahkan kadang hanya panitera pengganti yang menjelaskan duduk perkara kasus). Selain itu, ada masalah dengan pertanggungjawaban hakim dalam memutus perkara. Kurang tepat jika putusan yang mengatasmakan majelis hakim diambil hanya berdasarkan penjelasan salah satu hakim yang membaca putusan.²⁰³

3. Rekomendasi

3.1 Pembuatan Resume

Mengingat dalam prakteknya banyak permasalahan yang timbul dalam pembuatan resume, maka langkah yang diambil MA untuk menghapus pembuatan resume - paling tidak untuk waktu tertentu - perlu tetap dilakukan. Keberadaan asisten dapat dimaksimalkan untuk fungsi yang lain, misalnya membantu Hakim Agung untuk mencari bahan-bahan guna membuat pertimbangan hukum, membantu penyusunan konsep putusan, mengoreksi hasil pengetikan, dan sebagainya.

Jika nantinya keberadaan asisten Hakim Agung dalam membuat resume masih dianggap perlu, maka MA perlu membuat aturan yang melarang keterlibatan asisten Hakim Agung yang pernah memutus perkara dalam perkara yang sedang diperiksa oleh Hakim Agung dimana ia bekerja.

²⁰² Wawancara dengan Hakim Agung, 2002.

²⁰³ Pendapat salah seorang Hakim Agung, 2002.

Tentunya MA perlu melakukan perbaikan sistem rekrutmen asisten hakim. Pembatasan masa kerja asisten yang telah dibuat harus tetap dipertahankan dan dijalankan secara konsisten.

3.2. Proses Memeriksa dan Memutus Perkara

MA perlu mengatur kewajiban setiap majelis hakim untuk membuat jadwal musyawarah perkara yang sedang ditanganinya. Jadwal musyawarah tersebut kemudian dimasukkan ke dalam Sistem Informasi Mahkamah Agung RI (SIMARI)²⁰⁴ agar publik khususnya pihak-pihak yang berkepentingan atas perkara tersebut dapat mengaksesnya dengan mudah. Selain itu, segera setelah putusan diambil dalam musyawarah majelis, amar putusan tersebut harus dimasukkan pula dalam internet dan diberitahukan kepada para pihak melalui telegram.²⁰⁵

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai sistem rekrutmen Asisten Hakim Agung (Panitera Pengganti) dan larangan bagi Panitera Pengganti untuk menangani perkara dimana ia dulunya merupakan hakim yang pernah memeriksa dan memutus perkara pada tingkat pertama atau banding;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai kewajiban bagi tiap majelis untuk membuat jadwal musyawarah dimana jadwal ini dapat diakses oleh publik melalui SIMARI (Sistem Informasi Mahkamah Agung RI);
- c. Putusan MA dengan cepat dapat diketahui oleh pencari keadilan dan publik.

²⁰⁴ Untuk lebih jelas mengenai SIMARI ini lihat Bab VIII Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi.

²⁰⁵ Rekomendasi ini sejalan dengan rekomendasi Ketua Muda Perdata Tidak Tertulis Toton Surapto, "Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggungjawab" dalam "Andai Saya Terpilih" (Jakarta: LeIP, 2002), hal. 67.

D. Proses Setelah Perkara Diputus

1. Kondisi Normatif dan Empiris

1.1. Pembuatan Konsep Putusan dan Pengetikan

Setelah putusan diambil dalam musyawarah, selanjutnya Ketua Majelis memerintahkan kepada Panitera Pengganti²⁰⁶ untuk membuat konsep putusan berdasarkan rekomendasi-rekomendasi dari majelis hakim dalam jangka waktu 1 bulan. Kemudian konsep putusan tersebut diserahkan kepada P I untuk dikoreksi. Jangka waktu pengkoreksian yaitu 30 hari semenjak P I menerima konsep putusan dari Panitera Pengganti. Setelah dikoreksi oleh P I konsep tersebut kemudian juga diserahkan ke Ketua Majelis untuk dikoreksi terakhir. Setelah draft putusan dianggap final, kemudian, Ketua dan anggota Majelis serta Panitera Pengganti menandatangani putusan tersebut.

Sebagaimana telah singgung, setelah majelis hakim memutus perkara, Asisten Hakim Agung yang ditunjuk untuk menjadi Panitera Pengganti dalam perkara tersebut biasanya membuat konsep putusan berdasarkan arahan dari Ketua Majelis. Konsep keputusan tersebut kemudian diberikan kepada Ketua Majelis untuk dikoreksi. Setelah tahap pengkoreksian, konsep putusan diketik.

Seperti telah dijelaskan, pengetikan dilakukan oleh Juru Ketik yang biasa juga disebut dengan istilah Operator. Operator yang bertanggung jawab atas pengetikan suatu perkara adalah operator di mana Asisten Hakim Agung di tempat dia bekerja bertugas menjadi Panitera Pengganti. Jadi jika Asisten Hakim Agung A menjadi Panitera Pengganti atas perkara X maka Operator Hakim Agung A secara otomatis bertugas juga untuk menjadi juru ketik atas perkara X tersebut.

Pada tahap pengetikan ini pada prinsipnya Juru Ketik hanya mengetik sesuai dengan konsep putusan. Jumlah halaman yang harus ketik berbeda-beda

²⁰⁶ Penetapan mengenai siapa yang menjadi Panitera Pengganti ditentukan oleh Ketua Tim. Panitera Pengganti diambil dari salah seorang Asisten Hakim Agung yang berada dalam majelis.

tergantung dari jenis perkara. Dengan demikian, jangka waktu untuk pengetikannyapun berbeda-beda.

Setelah proses pengetikan putusan selesai, hasil ketikan tersebut pertama-tama dikoreksi oleh Panitera Pengganti. Setelah itu biasanya koreksi selanjutnya dilakukan oleh P I dan terakhir oleh Ketua Majelis. Selain kesesuaian antara hasil pengetikan dengan konsep putusan, titik berat pengkoreksian pada tahap ini adalah masalah redaksional. Hal ini cukup penting karena tak jarang terjadi kesalahan pengetikan *persona in standi* (para pihak), apakah itu salah pengejaan atau terbalik *persona in standi*-nya, kesalahan pengetikan pasal dan sebagainya.

Jika tahap pengkoreksian telah berakhir maka Panitera Pengganti, P I, P II dan P III membubuhkan tanda-tangan dalam lembar Koreksi Putusan untuk membuktikan bahwa hasil pengetikan telah dilakukan koreksi oleh pihak-pihak tersebut. Setelah itu maka Panitera Pengganti menyerahkan berkas putusan tersebut kepada Asisten Koordinator. Kemudian ASKOR menyerahkan putusan tersebut kepada Direktur yang berwenang menerima perkara tersebut. Terhadap putusan yang telah diterima oleh direktur, masing-masing direktorat memiliki kebijakan yang berbeda-beda. Khusus pada Direktorat Pidana untuk perkara-perkara di mana terdakwa masih di tahan dan putusan Majelis menyatakan bahwa terdakwa bebas/lepas maka diterapkan sistem pemberitahuan kepada Rumah Tahanan atau Lembaga Pemasyarakatan tempat di mana Terpidana ditahan via telegram bahwa perkaranya telah diperiksa dan diputus bebas/lepas.

1.2. Pengarsipan dan Pengiriman Berkas

Dalam tahap ini Direktur membuat salinan putusan untuk dikirimkan ke Pengadilan Negeri asal perkara, sementara berkas putusan asli menjadi arsip MA. Setelah Direktur selesai membuat salinan putusan dan telah ditandatangani, salinan putusan perkara tersebut dikirim kepada Pengadilan Negeri asal. Setelah diterima oleh Panitera pengadilan, salinan putusan itu diserahkan oleh Panitera Pengadilan Negeri kepada pihak yang berkepentingan.

2. Permasalahan

Dalam tahap pengetikan terkadang terjadi kelambatan pengetikan putusan. Sampai saat ini masih cukup banyak perkara yang sudah diputus oleh majelis Hakim Agung akan tetapi belum dapat ditandatangani karena putusan-putusan tersebut belum diketik. Hal ini mengakibatkan proses pengiriman putusan pun menjadi turut terhambat.

Faktor-faktor yang menyebabkan hal tersebut yaitu: Dalam Buku III saat ini belum diatur dengan jelas tentang jangka waktu pengetikan atas tiap berkas putusan. Hal ini dalam prakteknya memang cukup sulit untuk di atur oleh karena seperti telah dijelaskan bahwa tidak seragamnya jumlah putusan sehingga cukup sulit untuk dapat memberikan batasan waktu yang pasti. Selain itu dalam prakteknya tugas dari Juru Ketik juga tidak terbatas pada pengetikan putusan/konsep putusan saja akan tetapi tugas-tugas lain yang diperintahkan oleh Hakim Agungnya yang berkaitan dengan pengetikan.

Faktor lain yang cukup penting yaitu yang berkaitan dengan produktivitas majelis itu sendiri. Biasanya majelis Hakim Agung memutus perkara secara 'masif' dalam arti dalam 1 hari musyawarah atau sidang putusan, perkara yang diputus bisa sampai beberapa belas perkara. Hal ini juga membuat Juru Ketik kewalahan, oleh karena hal itu berarti dalam 1 hari ia bisa langsung menerima berkas yang harus diputus sebanyak 5-15 putusan tergantung dari masing-masing majelis. Juru Ketik juga terkadang mengalami kesulitan pengetikan karena kurang jelasnya konsep putusan yang terkadang dibuat hanya dengan menggunakan tulisan tangan dari Panitera Pengganti.

Minimnya pendapatan yang diperoleh oleh Juru Ketik merupakan salah satu kendala yang tersendiri dalam tahap ini.

Masalah lain dalam tahap ini adalah kesalahan pengetikan putusan. Tidak jarang dalam suatu putusan terdapat kesalahan-kesalahan ketik, dari yang bersifat biasa saja sampai dengan kesalahan yang fatal. Beberapa contoh kesalahan fatal misalnya kesalahan dalam menulis nama para pihak yang berperkara, alamat mereka sampai dengan besar gugatan (uang) yang dikabulkan MA dalam putusannya (untuk perkara perdata). Kesalahan

dalam pengetikan ini salah satunya disebabkan karena kekurangpahaman juru ketik atas konsekwensi hukum dari kesalahan yang dibuatnya.²⁰⁷

Dalam konteks pengarsipan, masalah yang ditemukan adalah lemahnya sistem pengarsipan perkara. Sistem yang ada sekarang tidak memungkinkan MA utk melakukan penelusuran arsip secara mudah dan cepat.

3. Rekomendasi

Untuk dapat mengukur kinerja dari Juru Ketik MA perlu mengatur mengenai jumlah halaman yang harus selesai diketik oleh setiap orang pengetik setiap harinya.

Hal lain yang cukup penting adalah masalah kesejahteraan dari staf-staf pendukung Hakim Agung. Untuk itu maka perlu kiranya diperhitungkan adanya 'bonus-bonus' yang akan diperoleh Juru Ketik maupun staf Hakim Agung lainnya sebagai insentif yang dapat meningkatkan kinerja mereka.

Untuk mengurangi kesalahan pengetikan yang disebabkan karena ketidaktahuan Juru Ketik akan konsekwensi kesalahannya tersebut, maka MA perlu melakukan penjelasan-penjelasan kepada Juru Ketik mengenai dampak dari kesalahan pengetikan putusan.

Selain itu, MA perlu memperbaiki sistem pengarsipannya dan sebisa mungkin sistem pengarsipan ini didukung sistem komputer sehingga memudahkan dan mempercepat proses pencarian data.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya aturan mengenai jumlah halaman minimum yang diketik oleh tiap Juru Ketik per harinya dan peningkatan insentif bagi Juru Ketik;
- b. Dilaksanakannya pengarahan bagi juru ketik mengenai konsekuensi kesalahan pengetikan putusan;

²⁰⁷ Dalam wawancara yang dilakukan, seorang juru ketik dengan santai mengakui bahwa ia kadang melakukan kesalahan pengetikan yaitu 'hanya' salah menuliskan nama para pihak. Padahal kesalahan tersebut mengakibatkan putusan tidak dapat dilaksanakan.

- c. Adanya sistem pengarsipan dan sistem pencarian data arsip yang lebih baik

E. Tumpukan Perkara²⁰⁸

1. Kondisi Empiris

Permasalahan yang cukup mendapatkan sorotan masyarakat terhadap MA adalah masalah lamanya proses penyelesaian perkara, terutama perkara perdata. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena banyak perkara-perkara yang menumpuk (*backlog*) di MA yang merupakan akumulasi dari sisa-sisa perkara yang belum diputus pada tahun-tahun sebelumnya. Besarnya angka tumpukan perkara tersebut menyebabkan perkara-perkara yang baru masuk terpaksa ditangguhkan terlebih dahulu pemeriksaannya guna dapat menyelesaikan perkara-perkara yang sudah bertahun-tahun masuk ke MA. Menurut Yahya Harahap, waktu rata-rata yang dibutuhkan untuk menyelesaikan perkara dari tingkat pertama sampai kasasi adalah 7-12 tahun.²⁰⁹ Dan waktu terlama ada pada proses pemeriksaan di MA. Lambatnya proses penyelesaian perkara ini menyebabkan asas "*the speedy administration of justice*" sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU No 14/1970 yaitu "Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan".

Memang permasalahan penumpukan perkara (*backlog*) di peradilan tertinggi tidak hanya terjadi di Indonesia. Di banyak negarapun hal tersebut juga merupakan permasalahan yang pelik. Mungkin rekor tertinggi dipegang oleh pengadilan-pengadilan di India yang kadang tumpukan perkaranya mencapai ratusan ribu perkara.

Berdasarkan data yang diperoleh dalam penelitian ini, jumlah tumpukan perkara (kasasi dan PK) di rata-rata dalam beberapa tahun adalah sebagai berikut:

²⁰⁸ Penjelasan mengenai sejarah tumpukan perkara dan upaya penanggulangannya diperoleh dari Pompe, *loc.cit.*, hal. 210-213, 228, 232 dan 243-24 dan wawancara dengan beberapa Hakim Agung 2002.

²⁰⁹ M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, hal. 154.

Table VIII.1
Kedaaan Perkara Kasasi dan Peninjauan Kembali di MA
Tahun Kalender 1995 s/d Juni 2000

Tahun	Kasasi				Perincian Putusan			
	Sisa awal	Masuk	Putus	Sisa akhir	Kabul	%	Tolak	%
1995	14.220	6.123	7.472	12.871	1.358	18,17	6.114	81,83
1996	12.871	6.691	5.285	14.279	835	15,81	4.448	84,19
1997	14.279	5.259	5.884	13.654	769	13,97	5.115	86,93
1998	13.654	7.815	7.723	13.716	1.150	14,89	6.573	85,11
1999	13.716	6.958	9.780	10.924	1.458	14,91	8.322	85,09
2000	10.924	3.211	4.428	9.707	584	13,91	3.844	86,81
Total	14.220	36.057	40.570	9.707	6.154	15,17	3.844	84,83

Tahun	Peninjauan Kembali				Perincian Putus			
	Sisa awal	Masuk	Putus	Sisa akhir	Kabul	%	Tolak	%
1995	2.424	967	689	2.702	20	2,90	669	97,09
1996	2.702	1.172	674	3.200	26	3,86	648	96,14
1997	3.200	837	1.063	2.974	60	5,64	1.003	94,36
1998	2.974	883	1.792	2.065	86	4,80	1.706	95,20
1999	2.065	850	969	1.946	55	5,68	914	94,32

Sumber: Laporan Kegiatan MARI Tahun 1999-2000

Perincian dari data di atas adalah sebagai berikut:

Daftar tabel
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

Tabel VIII.2
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Perdata Umum di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	10963	3535	4764	958	20,11	3806	79,89	9734
2	1996	9734	3956	3260	598	18,34	2662	81,66	10430
3	1997	10430	2821	3733	540	14,47	3193	85,53	9518
4	1998	9518	5165	3782	574	15,18	3208	84,82	10901
5	1999	10901	4066	6418	988	15,39	5430	84,61	8549
6	2000	8549	3072	3574	475	13,29	3099	86,71	8047
JUMLAH		10963	22615	25531	4133	16,19	21398	83,81	8047

PENINJAUAN KEMBALI

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	2176	794	554	19	3,43	535	96,57	2416
2	1996	2416	1007	521	15	2,88	506	97,12	2902
3	1997	2902	702	928	50	5,39	878	94,61	2676
4	1998	2676	709	1651	76	4,60	1575	94,40	1734
5	1999	1734	638	809	34	4,20	775	95,80	1563
6	2000	1563	489	159	18	11,32	141	88,68	1893
JUMLAH		2176	4339	4622	212	4,591	4410	95,41	1893

Tabel VIII. 3
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Pidana Umum di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	2469	1753	2194	310	14,13	1884	85,87	2028
2	1996	2028	1779	1528	150	9,82	1378	90,18	2279
3	1997	2279	1722	1589	131	8,24	1458	91,75	2412
4	1998	2412	1706	2819	405	14,37	2414	85,63	1299
5	1999	1299	1811	2170	288	13,27	1882	86,73	940
6	2000	940	1379	1247	178	14,27	1069	85,73	1072
JUMLAH		2469	10150	11547	1462	12,66	10085	87,34	1072

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	121	87	82	1	1,22	81	98,78	126
2	1996	126	76	81	4	4,94	77	95,06	121
3	1997	121	64	73	4	5,48	69	94,52	112
4	1998	112	83	100	3	3,00	97	97	95
5	1999	95	76	46	5	10,87	41	89,13	125
6	2000	125	60	34	2	5,88	32	94,12	151
JUMLAH		121	446	416	19	4,57	397	95,43	151

Tabel VIII.4
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Pidana Militer di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	72	65	53	3	5,66	50	94,33	84
2	1996	84	70	52	2	3,85	50	96,15	102
3	1997	102	50	51	-	-	51	100	101
4	1998	101	70	115	12	10,43	103	89,57	56
5	1999	56	53	94	7	7,45	87	92,55	15
6	2000	15	47	41	5	12,20	36	87,80	21
JUMLAH		72	355	406	29	7,14	377	9286	21

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	7	2	3	-	-	3	100	6
2	1996	6	1	-	-	-	1	-	6
3	1997	6	3	4	-	-	4	100	5
4	1998	5	3	5	-	-	5	100	3
5	1999	3	2	3	-	-	3	100	2
6	2000	2	3	3	-	-	3	100	2
JUMLAH		7	14	19	-	-	19	12632	2

Tabel VIII.5
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Perdata Agama di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	473	455	295	50	16,95	245	83,05	633
2	1996	633	554	288	53	18,40	235	81,60	899
3	1997	899	346	327	72	22,02	255	77,98	918
4	1998	918	500	622	93	14,59	529	85,05	796
5	1999	796	550	674	98	14,54	576	85,46	672
6	2000	-	-	-	51	14,45	302	85,55	729
JUMLAH		473	2815	2559	417	16,30	2142	83,70	729

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	111	47	41	-	-	41	100	117
2	1996	117	53	55	1	1,82	54	98,18	115
3	1997	115	34	38	3	7,89	35	92,11	111
4	1998	111	50	-	-	28,57	-	71,42	154
5	1999	154	50	47	-	-	47	100	157
6	2000	157	50	-	-	-	-	100	203
JUMLAH		111	284	192	6	3,13	186	96,88	203

Tabel VIII.6
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Tata Usaha Negara di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	243	315	166	37	22,29	129	77,71	392
2	1996	392	332	155	32	20,65	123	79,35	569
3	1997	569	320	184	26	14,13	158	85,87	705
4	1998	705	371	385	66	17,14	319	82,86	691
5	1999	691	431	378	59	15,61	319	84,39	744
6	2000	744	379	292	42	14,38	250	85,62	831
JUMLAH		243	2148	1560	262	16,79	1298	83,21	831

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	9	37	9	-	-	9	100	37
2	1996	37	35	16	2	12,50	14	87,50	56
3	1997	56	34	20	3	15	17	85	70
4	1998	70	38	29	5	17,24	24	82,76	79
5	1999	79	58	38	3	7,89	35	92,11	99
6	2000	99	49	27	1	3,70	26	96,30	121
JUMLAH		9	251	139	14	10,07	125	89,93	121

Tabel VIII.7
Keadaan Perkara Kasasi dan PK
Perdata Niaga di Mahkamah Agung
Tahun 1995 s/d 2000

NO.	TAHUN	KASASI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1995	-	7	4	2	50	2	50	3
2	1996	3	47	46	18	39,13	28	60,87	4
3	1997	4	19	23	9	39,13	14	60,87	-
JUMLAH		-	73	73	29	39,73	44	60,27	-

PENINJAUAN KEMBALI

NO.	TAHUN	PENINJAUAN KEMBALI							
		SISA AWAL	MASUK	PUTUS	PERINCIAN PUTUS				SISA AKHIR
					KABUL	%	TOLAK	%	
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	1995	-	-	-	-	-	-	-	-
2	1996	-	26	26	13	50	13	50	-
3	1997	-	11	9	2	22,22	7	77,78	2
JUMLAH		-	37	35	15	42,86	20	57,14	2

Jika kita perinci lebih jauh lagi data-data mengenai jumlah perkara yang dimintakan Kasasi dan PK berdasarkan jenis perkaranya, maka terlihat data sebagai berikut:

Tabel VIII.8
Perkara Kasasi Pidana Militer
tahun 1997 sampai dengan 2001

No.	Klasifikasi	1997	1998	1999	2000	2001	Jumlah
1.	Tindak Pidana terhadap kesusilaan dan Kehormatan	7	17	13	19	15	71
2.	Tindak Pidana terhadap Harta Kekayaan	13	15	6	9	10	53
3.	Tindak Pidana Korupsi	-	1	-	-	-	1
4.	Tindak Pidana Narkotika	2	1	2	5	4	14
5.	Desersi	14	13	11	11	9	58
6.	Tindak Pidana Terhadap Tubuh dan Nyawa Orang	9	15	16	15	19	74
7.	Tindak Pidana Lain-lain	5	7	4	7	6	29
	Jumlah	50	69	52	66	63	300

Tabel VIII.9
Perkara Peninjauan Kembali Pidana Militer
tahun 1997 sampai dengan 2001

No.	Klasifikasi	1997	1998	1999	2000	2001	Jumlah
1.	Tindak Pidana terhadap kesusilaan dan Kehormatan	1	-	1	1	-	3
2.	Tindak Pidana terhadap Harta Kekayaan	1	2	1	-	1	3
3.	Tindak Pidana Korupsi	-	-	-	1	-	1
4.	Tindak Pidana Narkotika	-	-	-	-	1	1
5.	Desersi	-	-	-	-	1	1
6.	Tindak Pidana Terhadap Tubuh dan Nyawa Orang	-	1	-	1	1	3
7.	Tindak Pidana Lain-lain	-	-	-	-	-	-
Jumlah		2	3	2	3	4	14

Tabel VIII.10
Jumlah Rata-rata Perkara Kasasi dan Peninjauan Kembali
antara tahun 1997-2001

No.	Klasifikasi	Kasasi	Peninjauan Kembali
1.	Isbat Nikah	19	8
2.	Izin Nikah	2	-
3.	Cerai/Talak (Kumulasi dengan Perkara lain)	1.402	91
4.	Warisan	807	122
5.	Hibah dan Wakaf	68	5
6.	Harta Bersama	231	11
7.	Hadhonah	41	3
8.	Nafkah	25	2
9.	Izin Poligami	5	2
	Jumlah	2600	244

Tabel VIII.11
Keadaan Perkara Kasasi Perdata
Tahun 1997 s/d 2001

NO.	KLASIFIKASI	1997	1998	1999	2000	2001	JUMLAH
1.	Perikatan	742	1513	1200	1127	1242	5824
2.	Hub. Keluarga, Perkawinan & Perceraian	116	165	171	140	164	756
3.	Warisan	295	458	290	385	472	1900
4.	Tanah	1310	2485	1368	1611	1428	8202
5.	Benda	75	124	236	228	184	847
6.	Orang & Kewarganegaraan	0	1	4	0	2	7
7.	Perjanjian Kerja	12	35	24	45	37	153
8.	Hibah	9	14	9	8	10	50
9.	Lain-lain	227	597	485	491	399	2199

Tabel VIII.12
Keadaan Perkara Kasasi Pidana
Tahun 1997 s/d 2001

No.	KLASIFIKASI	TAHUN	TAHUN	TAHUN	TAHUN	TAHUN
		1997	1998	1999	2000	2001
1.	Keamanan Negara.	-	-	-	-	19
2.	Martabat Kepala Negara.	-	-	-	-	-
3.	Penguasa/Alat Negara.	-	-	12	-	-
4.	Ketertiban umum.	128	67	98	117	146
5.	Kesusilaan & Kehormatan.	194	159	137	104	173
6.	Kemerdekaan.	52	46	67	109	112
7.	Nyawa dan tubuh orang.	465	435	357	353	364
8.	Harta kekayaan.	503	570	512	517	597
9.	Subversi.	2	4	-	-	-
10.	Korupsi.	48	64	110	182	146
11.	Ekonomi.	7	-	-	-	-
12.	Narkotika/ Psikotropika.	60	107	65	118	210
13.	Penerbitan/Percetakan.	-	-	-	-	-
14.	Tindak Pidana Lain-lain.	218	226	229	371	358
	JUMLAH	1685	1696	1595	1880	2140

Tabel VIII.13
Keadaan Perkara Peninjaun Kembali Pidana
Tahun 1997 s/d 2001

No.	KLASIFIKASI	TAHUN	TAHUN	TAHUN	TAHUN	TAHUN
		1997	1998	1999	2000	2001
1.	Keamanan Negara.	-	-	-	-	-
2.	Martabat Kepala Negara.	-	-	-	-	-
3.	Penguasa/Alat Negara.	-	-	-	-	-
4.	Ketertiban umum.	1	4	2	-	-
5.	Kesusilaan & Kehormatan.	5	2	9	4	1
6.	Kemerdekaan.	2	6	8	8	7
7.	Nyawa dan tubuh orang	10	13	12	12	7
8.	Harta kekayaan.	15	17	18	18	26
9.	Subversi.	-	-	-	-	-
10.	Korupsi.	9	6	4	4	5
11.	Ekonomi.	1	-	-	-	-
12.	Narkotika/ Psikotropika.	1	2	3	3	5
13.	Penerbitan/Percetakan.	-	-	-	-	-
14.	Tindak Pidana Lain-lain.	17	23	20	27	24
	JUMLAH	61	73	76	81	51

Tumpukan perkara sebenarnya bukanlah hal yang baru di Indonesia. Jika sebelum tahun 70-an tumpukan perkara terjadi di pengadilan tingkat pertama dan banding, sejak awal tahun 70-an, tumpukan perkara mulai menjadi masalah di MA. Hal ini seiring dengan makin meningkatnya jumlah perkara di pengadilan tingkat pertama dan banding yang dimintakan kasasi ke MA. Untuk menanggulangi tumpukan perkara yang kian hari kian besar, pada tahun 1974 Seno Adji, Ketua MA saat itu, menaikkan jumlah Hakim Agung dari 7 orang menjadi 19 orang. Namun tumpukan perkara tidak berkurang, bahkan bertambah banyak 4 (empat) kali lipat.²¹⁰

Karena itu pada tahun 1982 saat Mudjono menjadi Ketua MA, ia kembali menambah jumlah Hakim Agung menjadi 24 dan kemudian dalam tahun yang sama ditambah lagi menjadi 51. Selain menambah jumlah Hakim Agung, Mudjono juga membuat reformasi lain di MA, misalnya dengan menggelar Operasi Kikis (perkara). Hakim Agung mulai dibantu oleh Asisten. Dibuat target minimum perkara yang harus diputus oleh Hakim Agung dalam waktu tertentu. Pada akhir jabatannya, tumpukan perkara di MA hampir tidak ada.

Namun demikian, penambahan Hakim Agung tersebut membuat masalah baru yaitu membengkaknya organisasi, pegawai dan kebutuhan budget MA, sulitnya pengawasan terhadap Hakim Agung dan pegawai, menurunnya wibawa jabatan Hakim Agung²¹¹ atau banyaknya perbedaan antar majelis dalam memutus perkara sejenis. Selain itu terbukti bahwa penambahan Hakim Agung tidak menyelesaikan masalah.

Pada masa Ali Said, tumpukan perkara semakin tinggi. Purwoto Gandasubrata, Ketua MA pengganti Ali Said, menempuh beberapa langkah untuk mengurangi tumpukan perkara, antara lain menambah asisten Hakim Agung dan kembali menerapkan target minimum jumlah perkara yang harus diputus Hakim Agung dalam waktu tertentu.

²¹⁰ Hal ini tidak lepas dari peran Ketua MA saat itu yang sentralistis dan seringnya Ketua MA pergi keluar negeri bersama Hakim Agung lainnya, jam kerja mulai kendur dan sebagainya.

²¹¹ Jumlah yang semakin banyak membuat posisi Hakim Agung tidak 'se-elit' sebelumnya.

Sebagai respon atas besarnya tumpukan perkara yang ada di MA, MPR mengeluarkan TAP MPR No VIII/MPR/2000 tentang Laporan tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2000. Dalam TAP tersebut, MPR merekomendasikan agar MA segera menyelesaikan tunggakan perkara dengan meningkatkan jumlah dan kualitas putusan, serta agar MA membuat peraturan untuk membatasi masuknya perkara kasasi.²¹² Sudut pandang MPR bahwa penyebab utama menumpuknya perkara di MA disebabkan karena tidak adanya pembatasan perkara yang masuk ke MA merupakan penguatan dari cara pandang serupa yang ada pada eksekutif, legislatif dan sebagian besar hakim/Hakim Agung.²¹³

2. Permasalahan

Walaupun sering dikatakan bahwa penyebab dari adanya tumpukan perkara adalah hanya karena tidak adanya pengaturan yang membatasi perkara yang dapat di kasasi, akan tetapi berdasarkan penelitian ini disimpulkan bahwa ketiadaan pengaturan tersebut hanyalah salah satu faktor saja.²¹⁴ Sementara itu masih terdapat faktor-faktor lain yang signifikan pengaruhnya yang menyebabkan adanya penumpukan perkara di MA, antara lain:²¹⁵

1. Tingkat produktivitas sebagian Hakim Agung dalam memutus perkara yang diakui belum maksimal (lihat bagian Produktivitas Hakim Agung) dan lemahnya produktivitas staf pendukung, khususnya pengetikan;

²¹² Rekomendasi ini sebenarnya sangat janggal mengingat pengaturan untuk membatasi perkara seharusnya diatur dengan UU karena pengaturan yang menyatakan semua perkara yang memenuhi syarat tertentu dapat dikasasi diatur dengan UU pula. Karena itu rekomendasi MPR seakan melegitimasi MA untuk membuat aturan yang melanggar UU.

²¹³ Hasil wawancara dengan beberapa Hakim Agung dan berdasakan RUU MA baik yang disusun oleh Pemerintah maupun yang disusun DPR yang mencantumkan pula klausul tentang pembatasan perkara.

²¹⁴ Hal ini secara implisit juga dapat terlihat dalam SEMA No. KMA/500/SE/VIII2001 tentang Penyelesaian Perkara. Dalam SEMA tersebut Ketua MA secara eksplisit memerintahkan kepada para Hakim Agung untuk lebih meningkatkan upaya menyelesaikan pemerikasan dan memutus permohonan yang sudah ada pada masing-masing Majelis.

²¹⁵ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, mantan Hakim Agung, asisten Hakim Agung serta pengamatan lapangan tahun 2002.

2. Kurang meratanya kualitas sebagian Hakim Agung sehingga ada sebagian Hakim Agung yang cepat dalam memeriksa dan memutus perkara ser-ta ada juga yang kurang cepat (lihat bagian Fungsi Mengadili);
3. Kelemahan dalam manajemen perkara²¹⁶ seperti misalnya tidak ada sistem klasifikasi perkara, adanya jalur perkara yang terlalu panjang, tidak adanya kontrol terhadap produktivitas Hakim Agung dan sebagainya. Hal ini menyebabkan proses penyelesaian perkara menjadi tidak efisien;
4. Cukup besarnya perkara yang masuk ke MA.²¹⁷ Hal tersebut tersebut didorong oleh beberapa faktor, antara lain:
 - a. Adanya ketidakkonsistensian putusan MA sehingga para pihak selalu melihat peluang perkaranya dapat dimenangkan di MA, walau sebenarnya secara hukum perkara tersebut sangat lemah. Hal ini berhubungan dengan kelemahan kualitas sebagian Hakim Agung, praktek kolusi di MA, tidak adanya sistem kamar dan sebagainya (lihat bagian Fungsi Mengadili dan Pengawasan Kualitas Putusan);
 - b. Minimnya kepercayaan masyarakat terhadap putusan pengadilan tingkat pertama dan kedua;²¹⁸
 - c. Para pihak sengaja untuk memperpanjang proses berperkara dan/ atau meminta kasasi karena motivasi-motivasi tertentu misalnya untuk menunda eksekusi (bagi pihak berperkara), untuk memperoleh imbalan jasa kerja yang besar (bagi pengacara atau advokat)²¹⁹ dan sebagainya;

²¹⁶ Berdasarkan penelitian kuantitatif, 65% Hakim Agung menganggap bahwa salah satu penyebab tumpukan perkara adalah karena lemahnya manajemen perkara di MA.

²¹⁷ Sebenarnya jika dibandingkan dengan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan tingkat pertama, jumlah perkara yang dimintakan kasasi sangat kecil persentasenya.

²¹⁸ Tidak jarang hakim tingkat pertama dan tingkat banding yang dengan 'santai' mengatakan bahwa kalau para pihak tidak setuju dengan putusannya silahkan banding atau kasasi saja. Wawancara dengan praktisi hukum, 2002. Lihat juga, Hasil *Diagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia* yang dibuat BAPPENAS (Jakarta, 1997), hal. 129.

²¹⁹ Hal ini berhubungan dengan model imbalan jasa kerja pengacara atau advokat. Sebagian pengacara atau advokat memperoleh imbalan yang besar kecilnya dihubungkan dengan lamanya waktu yang dipergunakan mereka dalam berproses di pengadilan.

- d. Sebelum tahun 2001, perkara yang tidak memenuhi syarat formil kasasi tetap harus diperiksa dan diputus oleh MA,²²⁰
- e. Sebelum tahun 2002, biaya permohonan Kasasi maupun PK relatif kecil, kecuali untuk perkara niaga.²²¹ Rendahnya biaya tersebut mendorong para pihak khususnya dalam perkara Perdata (barat maupun Islam) untuk menggunakan haknya tersebut, walaupun sebetulnya ia cukup mengetahui bahwa permohonannya secara hukum tidak akan dikabulkan.²²² Hal ini biasanya dilakukan sebagai trik dari pihak tersebut untuk menunda eksekusi;
- f. Minimnya pengetahuan para pihak -yang tidak didampingi penasehat hukum- tentang apa yang dimaksud dengan Kasasi. Minimnya pengetahuan tersebut menyebabkan banyak masyarakat menganggap bahwa upaya hukum Kasasi maupun PK pada prinsipnya sama dengan upaya hukum Banding di mana penekanan masih pada *judex factie*, sehingga mereka cenderung akan mengajukan Kasasi semata-mata berdasarkan rasa ketidakpuasan saja terhadap putusan tingkat sebelumnya bukan berdasarkan argumentasi hukum mengenai *judex jurist-nya*. hal ini tidak hanya berpengaruh pada masuknya perkara ke MA yang sebenarnya tidak sesuai dengan fungsi MA sebagai pengadilan kasasi dan PK, namun juga memperlambat proses memutus perkara karena biasanya sulit bagi Hakim Agung untuk membaca memori atau kontra memori kasasi/PK yang dibuat oleh para pihak tanpa bantuan penasehat hukum;
- g. Tidak ada aturan tentang pembatasan perkara yang dapat dikasasi, kecuali persyaratan kasasi yang bersifat umum dan pembatasan nilai (dalam HIR) yang dirasa masih sangat rendah ukurannya;

²²⁰ Tahun 2001, MA mengeluarkan PERMA No. 1 yang mengatur bahwa perkara yang tidak memenuhi syarat formasi kasasi tidak perlu dikirim oleh pengadilan tingkat pertama ke MA.

²²¹ Tahun 2002 MA menaikkan biaya kasasi dan PK dengan jumlah yang cukup besar.

²²² Berdasarkan data permohonan Kasasi yang masuk seperti pada tabel 1.1 prosentase perkara perdata (barat dan Islam) dan TUN sebesar \pm 73% dari total permohonan yang masuk ke MA.

- h. Proses penyelesaian perkara melalui mekanisme *dading* (perdamaian) seperti yang telah diatur dalam pasal 130 (1) HIR belum berjalan secara maksimal.²²³

Hampir semua faktor utama yang disebutkan di atas diakui oleh para Hakim Agung yang di survei sebagaimana terlihat dalam tabel VIII.14 di bawah ini.

Tabel VIII.14

Faktor-Faktor yang Menyebabkan Terjadinya Tumpukan Perkara

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

Perbedaan paparan di atas dengan hasil survei ini hanyalah mengenai pengaruh jumlah Hakim Agung terhadap tumpukan perkara. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, berdasarkan studi ini diperoleh kesimpulan bahwa jumlah Hakim Agung tidak terlalu sedikit, bahkan sudah terlalu banyak. Apalagi jika kita lihat hasil survei di atas dan pemaparan dalam bagian selanjutnya mengenai masih belum memaksimalnya kinerja (produktivitas) sebagian Hakim Agung.

Selain masalah-masalah di atas, ada 2 (dua) masalah lain yang berhubungan dengan tumpukan perkara yaitu:

²²³ Hal ini disebabkan oleh banyak faktor antara lain, tidak seriusnya hakim dalam mendamaikan (hanya formalitas saja), keterbatasan kemampuan hakim dalam melakukan perdamaian, adanya kasus-kasus yang memang sulit untuk didamaikan dan sebagainya. Lihat Hasil Sementara Penelitian *Indonesian Institute for Conflict Transformation* dan MA, 2002. Walau demikian, perlu dicatat bahwa prosentase jumlah perkara dari tingkat pertama dan banding yang dimintakan kasasi sangat kecil.

- a. Data mengenai besarnya tumpukan perkara yang ada di MA belum tentu akurat.²²⁴ Selain itu, perkara yang terdata sebagai tumpukan tersebut belum tentu semuanya masih perkara 'aktif' (para pihaknya masih bersengketa) karena sampai saat ini paling tidak perkara tahun 1970-an akhir masih ada yang 'terselip' MA,²²⁵
- b. Perkara yang menumpuk terutama adalah perkara masa lalu yang merupakan 'warisan' dari periode-periode sebelumnya.

2. Rekomendasi

2.1. Perbaikan Manajemen Perkara, Produktivitas dan Kualitas Hakim Agung serta Staf Pendukung

Seperti telah disebutkan di atas, kelemahan dalam manajemen perkara, kurang maksimalnya produktivitas sebagian Hakim Agung dan staf pendukung serta lemahnya kualitas sebagian Hakim Agung memberikan kontribusi yang signifikan atas besarnya tumpukan perkara di MA.

Oleh karena itu, langkah awal yang harus dilakukan MA untuk mengurangi tumpukan perkara adalah dengan mengefisienkan manajemen perkaranya, meningkatkan produktivitas Hakim Agung dan staf pendukungnya serta berupaya untuk meningkatkan kualitas Hakim Agung.²²⁶

2.2 Meminimalisir Jumlah Perkara yang Masuk ke MA

Untuk dapat mengurangi permohonan Kasasi maupun PK ke MA, perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Menciptakan konsistensi putusan, perbaikan kualitas pengadilan yang lebih rendah dan memaksimalkan upaya perdamaian

Sebagaimana disinggung, adanya putusan MA yang tidak konsisten, minimnya kepercayaan atas pengadilan tingkat pertama dan banding serta

²²⁴ Wawancara dengan direktur di MA, 2002.

²²⁵ Wawancara dengan direktur di MA, 2002.

²²⁶ Lihat rekomendasi rinci hal-hal di atas dalam Bab Manajemen Perkara bagian Produktivitas Hakim Agung, Sistem Kamar dan Proses Pendistribusian Perkara; Bab Kedudukan dan Fungsi bagian Fungsi Mengadili; dan Bab Sumber Daya Manusia bagian Rekrutmen Hakim Agung.

tidak maksimalnya upaya perdamaian berpengaruh terhadap jumlah perkara yang dimintakan kasasi atau PK.

Karena itu, MA harus terus memperbaiki kualitas dan integritas Hakim Agung dan hakim pengadilan tingkat pertama serta menciptakan sistem yang lebih efektif untuk menyelesaikan perkara di luar pengadilan.²²⁷

b. Pembuatan kewajiban menggunakan penasehat hukum untuk mengajukan kasasi dan PK serta perbaikan hukum acara

Untuk lebih mendorong agar para pihak yang mengajukan perkara ke MA lebih selektif (tidak yang asal-asalan saja) dan perkaranya lebih sesuai dengan yurisdiksi MA sebagai pengadilan Kasasi atau PK, perlu dilakukan beberapa perbaikan yaitu perbaikan UU yang mengatur hukum acara guna menutup celah-celah hukum yang selama ini dipergunakan oleh praktisi hukum untuk mengajukan kasasi atau PK semata-mata demi mengulur waktu.

Selain itu, untuk mendukung hal-hal di atas, idealnya ada pengaturan yang membatasi bahwa pengajuan Kasasi atau PK harus didampingi penasehat hukum. Dengan demikian diharapkan jumlah perkara yang diajukan para pihak yang sebenarnya tidak dapat dimintakan kasasi atau PK dapat sedikit ditekan.²²⁸ Atau setidaknya Hakim Agung yang memeriksa perkara tersebut dapat lebih mengetahui dasar dari para pihak meminta kasasi/PK karena dibuat oleh orang yang mengerti hukum. Namun mengingat hal ini akan membatasi hak masyarakat yang tidak mampu untuk mendapatkan keadilan dan di sisi lain negara masih belum mampu menjamin bantuan hukum cuma-cuma atau murah kepada masyarakat, maka rekomendasi ini belum saatnya diterapkan.

²²⁷ Lihat rekomendasi rinci hal di atas dalam Bab Sumber Daya Manusia; Bab Kedudukan dan Fungsi serta rekomendasi dari hasil penelitian mengenai Upaya Perdamaian yang dilakukan oleh HCT dan MA.

²²⁸ Walau sebenarnya dalam praktek banyak penasehat hukum yang harusnya tahu hukum sengaja untuk meminta kasasi dan PK untuk perkara yang sebenarnya bukan masuk yurisdiksi MA karena berbagai alasan.

c. Pembatasan kasasi dan PK melalui regulasi

Usulan yang paling sering diangkat untuk mengurangi besar tumpukan perkara di MA adalah dengan membuat aturan yang membatasi perkara yang dapat dikasasi. Ada 2 (dua) model pembatasan yang ditawarkan, yaitu pembatasan secara kuantitatif dan kualitatif. Pembatasan secara kuantitatif maksudnya, penentuan suatu perkara bisa dikasasi atau tidak dapat diukur kuantitasnya, misalnya berdasarkan nilai perkara (untuk perkara perdata dan agama),²²⁹ berat ringannya ancaman hukuman atau hukumannya (untuk kasus pidana)²³⁰ atau jenis perkara tertentu (baik pidana, perdata dan agama).²³¹ Asumsinya biasanya karena perkara-perkara demikian bukanlah perkara yang sulit. Kelemahan pembatasan model ini adalah karena nilai antara satu perkara dengan perkara lain bisa jadi sangat berbeda.²³²

Pembatasan secara kualitatif maksudnya, penentuan suatu perkara untuk dapat dikasasi atau tidak tergantung 'kualitas' perkaranya. Misalnya, perkara hanya bisa dikasasi jika perkara tersebut memiliki dampak luas terhadap para pihak atau masyarakat, memiliki dimensi konstitusional dan sebagainya. Kelemahan utama pembatasan model ini adalah penentuan apa perkara yang dianggap layak (karena 'berkualitas') bisa jadi sangat subyektif dan berpotensi disalahgunakan.²³³

²²⁹ Misalnya putusan perkara perdata dengan nilai perkara till di bawah Rp. 100.000.000,- tidak boleh kasasi, cukup sampai di pengadilan tingkat banding.

²³⁰ Misalnya kalau perbuatan yang didakwakan diancam dengan pidana dibawah tiga tahun atau jika terpidananya dihukum di bawah tiga tahun maka terpidana tersebut tidak boleh kasasi.

²³¹ Misalnya semua putusan perkara perceraian yang tidak digabungkan dengan sengketa harta bawaan tidak boleh di kasasi. Atau putusan perkara lalu lintas tidak boleh dimintakan kasasi.

²³² Untuk pihak yang miskin uang Rp. 10.000.000 sangat besar. Namun bagi pihak yang kaya nilai Rp. 10.000.000,- tidak besar. Jenis perkara TIPIRING (tindak pidana ringan) bisa jadi memiliki nilai konstitusional yang besar, misalnya hak untuk berunjuk rasa.

²³³ Di *Supreme Court* Amerika yang relatif pengadilannya lebih baik, pemberian kewenangan kepada pengadilan untuk menentukan sendiri perkara yang ingin didengar menuai kritik pedas. Lihat Perry H.W "Deciding How to Decide: Agenda Stting in the United States Supreme Court", Harvard University Press, 1994

Melihat hal-hal di atas, ada 3 (tiga) alternatif rekomendasi yang diusulkan.

1. Alternatif 1: Pembatasan perkara kasasi ke MA yang perlu diatur hanyalah pembatasan bagi perkara yang pengajuannya tidak memenuhi syarat formal kasasi sebagaimana telah diatur dalam PERMA No. 1 tahun 2001. Karena itu, materi PERMA tersebut perlu dikuatkan dengan UU. Sedangkan pembatasan perkara dengan model lain, tidak diperlukan karena:

- Penyebab tumpukan perkara yang lain sebagaimana dijelaskan di atas kami anggap lebih signifikan dan karenanya upaya yang harus dilakukan adalah memperbaiki hal-hal tersebut;
- Pembatasan perkara kasasi memiliki kelemahan-kelemahan sebagaimana dijelaskan, terutama dengan kondisi pengadilan tingkat pertama dan banding yang masih tidak baik;
- Mayoritas perkara yang masuk ke MA adalah perkara yang 'tidak sulit'. Dari jumlah rata-rata perkara pertahun yang masuk ke MA, mayoritas adalah perkara yang kemudian ditolak oleh MA.²³⁴ Perkara yang ditolak biasanya lebih cepat proses memeriksa dan memutusnya.²³⁵ Selain itu, jumlah perkara cerai -yang relatif mudah dan cepat proses memutusnya- jumlahnya besar.²³⁶ Jadi walau jumlah perkara cukup besar, mayoritas perkara yang masuk ke MA tidak sulit.²³⁷
- Dengan adanya pembatasan perkara yang tidak memenuhi syarat formal ke MA maka akan mengurangi jumlah perkara sebesar rata-rata $\pm 18\%$ pertahun.

2. Alternatif 2: Perlu dibuat aturan mengenai pembatasan perkara yang dapat dikasasi dengan model pendekatan kuantitatif dimana pengaturan

²³⁴ Jumlah permohonan kasasi yang ditolak rata-rata adalah 81,86% dan untuk PK 89,13%.

²³⁵ Karena jika suatu permohonan kasasi ditolak, majelis hakim tidak perlu membuat argumentasi sesulit jika suatu permohonan akan diterima.

²³⁶ Jumlah rata-rata permohonan kasasi perkara cerai perdata adalah 3,78% dari total perkara per tahun dan jumlah rata-rata permohonan kasasi perkara cerai agama 52,5% dari total perkara per tahun.

²³⁷ Hal ini dikuatkan pula oleh hasil wawancara dengan beberapa Hakim Agung, 2002.

pembatasan perkara tersebut standarnya dibuat serendah mungkin yaitu hanya bagi perkara sebagai berikut:

- ♦ Perkara pidana yang ancaman hukumannya kurang dari 1 atau 3 tahun;
 - ♦ Perkara perdata permohonan (*voluntary*), kecuali untuk permohonan kepailitan.
 - ♦ Perkara permohonan cerai dan biaya pemeliharaan anak pada peradilan agama, kecuali jika digabung dengan sengketa harta bawaan;²³⁸
 - ♦ Perkara permohonan cerai dan biaya pemeliharaan anak pada peradilan umum, kecuali jika digabung dengan sengketa harta bawaan.²³⁹
3. Alternatif 3: Perlu dibuat aturan mengenai pembatasan perkara yang dapat dikasasi dengan model pendekatan kuantitatif bagi perkara sebagai berikut :
- ♦ Perkara sebagaimana disebutkan dalam alternatif 2 di atas; dan
 - ♦ Perkara wanprestasi dan perbuatan melawan hukum dengan nilai perkara riil Rp. 50.000.000 atau Rp. 100.000.000,- kecuali jika perkara tersebut menyangkut aset utama bagi para pihak, antara lain:²⁴⁰
 - a. Perkara sengketa tanah bagi petani penggarap;
 - b. Perkara PHK bagi buruh;
 - c. Perkara sengketa kredit bagi usaha kecil;
 - d. Perkara sengketa kapal bagi nelayan tradisional.

2.3. Audit Jumlah Perkara

MA perlu melakukan audit untuk mengetahui jumlah perkara sebenarnya di MA. Selain itu, MA harus mendata dan mengklarifikasi ke para pihak perkara-perkara yang telah lama menunggak (misalnya perkara tahun 1995

²³⁸ Pembatasan ini akan mengurangi \pm 52,5% dari total jumlah perkara 'kamar agama' per tahunnya.

²³⁹ Pembatasan ini akan mengurangi \pm 3,78% dari total jumlah perkara 'kamar perdata' per tahunnya.

²⁴⁰ Hasil wawancara dengan Mardjono Reksodipoetro, 2002.

ke bawah) untuk mengetahui jumlah perkara lama yang belum diputus dan jumlah perkara yang masih 'aktif' (para pihak/ahli warisnya masih bersengketa atau apakah para pihak/ahli warisnya masih hidup). Perkara yang sudah tidak aktif bisa dihapusbukkan.²⁴¹

3. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya perbaikan manajemen perkara, peningkatan produktivitas Hakim Agung dan staf pendukung;
- b. Adanya langkah-langkah untuk meminimalisir jumlah perkara yang masuk ke MA;
- c. Dilakukannya audit jumlah perkara di MA dan diketahuinya jumlah perkara yang rill di MA.

F. Produktivitas Hakim Agung

1. Kondisi Empiris

Salah satu isu dalam manajemen perkara adalah mengenai produktivitas Hakim Agung. Sebagaimana disadari bersama, kinerja suatu organisasi berhubungan erat dengan kinerja pihak-pihak yang menjalankan organisasi tersebut. Jika seluruh Hakim Agung memiliki produktivitas kerja yang tinggi maka kinerja organisasi tersebut jelas akan baik. Demikian pula sebaliknya. isu mengenai produktivitas hakim menjadi makin penting dalam organisasi MA yang dituntut untuk dapat melayani masyarakat -khususnya melalui fungsi mengadili yang dimilikinya- secara cepat.

Selama beberapa tahun terakhir, MA telah menetapkan suatu 'standar produktivitas' bagi Hakim Agung. Dalam standar tersebut ditetapkan bahwa setiap Hakim Agung diharapkan dapat membaca dan memberikan

²⁴¹ Saat akan memulai upaya pengikisan tumpukan perkaranya, pengadilan di India melakukan pendataan ulang jumlah perkara yang masih aktif. Hasil dari pendataan tersebut, cukup banyak perkara yang terdaftar namun sebenarnya sudah tidak aktif, apakah karena para pihak sudah menyelesaikan perkaranya dengan cara damai, para pihaknya sudah meninggal dunia dan tidak ada ahli waris yang akan melanjutkan perkara tersebut dan sebagainya. Hasil studi banding ke Karnataka, India, 2002.

pertimbangan terhadap 2 perkara setiap harinya. Adapun rumus yang digunakan menetapkan standar tersebut adalah sebagai berikut.

Rumus:
$$\text{Produktivitas Kerja} = \frac{\text{Jumlah Hasil/Product}}{\text{Satuan Waktu}}$$

Seperti diketahui jumlah Hakim Agung di MA sebanyak 51 orang yang terbagi menjadi 17 majelis. Setiap majelisnya terdiri dari 3 Hakim Agung. Dengan jumlah rata-rata perkara yang masuk per tahunnya sebanyak 8.265 perkara, maka rata-rata 1 majelis di Mahkamah Agung RI dalam 1 tahun diharapkan memutus perkara sebanyak 486,18 perkara, yaitu $8.265 : 17 = 486,18$ perkara

Dengan perhitungan di atas maka rata-rata 1 majelis, jika dalam 1 tahun ada 12 bulan maka dalam 1 bulannya setiap majelis harus memutus perkara sebanyak $486,18 : 12$ yaitu 40,5 perkara.

Jika diasumsikan dalam 1 bulan ada 20 hari kerja maka dalam satu hari jadi dalam 1 hari kerja setiap majelis memutus $40 : 20 = 2$ perkara.

Oleh karena proses memutus perkara dalam tiap majelis terdiri dari proses P1, P2 hingga P3²⁴² dimana proses memutus perkara dilakukan dalam musyawarah majelis yang tidak mungkin dilakukan setiap hari, maka dengan demikian ukuran produktivitas per Hakim Agung hanya dapat diukur dari pembuatan *Adviesblad*. Berdasarkan perhitungan di atas maka dengan demikian setiap hari setidaknya setiap Hakim Agung harus dapat membuat 2 (dua) buah *Adviesblad*.

Dalam prakteknya, jumlah perkara yang dapat diputus setiap majelis bervariasi. Ada majelis yang dalam satu hari bisa memutus perkara antara 7-10 perkara, ada yang hanya memutus perkara 1-2 perkara dalam satu hari, bahkan ada hakim yang kadang hanya dapat memutus 1 perkara

²⁴² Lihat bagian Proses Memeriksa dan Memutus Perkara.

dalam 4 hari.²⁴³ Berdasarkan hasil survei dalam studi ini, diperoleh jumlah rata-rata yang diputus Hakim Agung sebagai berikut:

Table VIII.15

Rata-rata Jumlah Perkara yang Diputus Hakim Agung per Bulan

Jumlah Perkara yang Diputus per Bulan	Prosentase
Di atas 50 perkara	30%
41-50 perkara	30%
31-40 perkara	20%
21-30 perkara	10%
Di bawah 20 perkara	5%

Jumlah perkara yang diputus Hakim Agung per waktu tertentu dipengaruhi beberapa faktor. Berdasarkan hasil survei diperoleh data sebagai berikut:

Tabel VIII.16

Faktor yang Mempengaruhi Besar/Kecilnya Jumlah Perkara yang Diputus

Faktor yang Mempengaruhi	Prosentase
Masalah yang bergantung pada kinerja Hakim Agung yang lain	85%
Tingkat kesulitan perkara	60%
Sesuai dengan rasio jumlah Hakim Agung dan beban perkara	45%
Sesuai jumlah perkara yang didistribusikan dalam sebulan	45%
Jumlah Hakim Agung yang dirasakan kurang memadai	40%
Adanya tugas-tugas non mengadili	35%
Adanya kuota perkara yang didistribusikan dalam tim	30%
Minimnya insentif bagi Hakim Agung yang produktif	25%

²⁴³ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, 2002. Hakim Agung yang menyatakan bahwa ia bisa memutus 1 perkara dalam 4 hari menyatakan bahwa hal tersebut terjadi jika ia sedang jenuh.

Selain hal di atas, faktor dalam yang mempengaruhi jumlah perkara yang dapat diputus Hakim Agung dalam waktu tertentu berhubungan pula dengan prinsip yang dipegang Hakim Agung yang bersangkutan. Ada hakim yang berprinsip bahwa yang terpenting bukan kecepatan, namun ketelitian dan kualitas putusan.²⁴⁴

2. Permasalahan

Tingkat produktivitas Hakim Agung sangat bervariasi dan sebagian dari mereka terlihat masih belum maksimal (produktivitasnya). Hal ini terlihat pula dari hasil survei dalam Tabel VIII.14 dan Tabel VIII.16. Dalam Tabel VIII.14 terlihat bahwa 60% Hakim Agung menganggap bahwa salah satu penyebab terjadinya tumpukan perkara adalah masih rendahnya kinerja Hakim Agung, sementara dalam Tabel VIII.16 terlihat bahwa 85% Hakim Agung menganggap produktivitas seorang Hakim Agung mempengaruhi produktivitas Hakim Agung lainnya.

Masih belum maksimalnya produktivitas sebagian Hakim Agung antara lain disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:²⁴⁵

1. Tidak jarang Hakim Agung disibukkan dengan urusan di luar memutus perkara, misalnya melakukan pengawasan ke daerah, menghadiri seminar, lokakarya, mengajar, melakukan studi banding dan sebagainya yang menyita waktu untuk memeriksa dan memutus perkara;
2. Masih adanya Hakim Agung yang kurang disiplin dalam menggunakan waktu kerja;
3. Pengaruh dari faktor kesehatan Hakim Agung, misalnya ada Hakim Agung yang sudah sakit terus menerus namun masih tetap menjabat;
4. Kurang memadainya gaji Hakim Agung dan minimnya insentif bagi Hakim Agung (dan staf pendukung) untuk memutus perkara;²⁴⁶

²⁴⁴ Wawancara dengan seorang Hakim Agung, 2002.

²⁴⁵ Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan beberapa Hakim Agung, asisten Hakim Agung dan pegawai MA. Lihat juga *Diagnostic Assessment, loc.cit.*, hal. 129.

²⁴⁶ Hal ini menyebabkan pula beberapa Hakim Agung 'merasa perlu' untuk melakukan aktivitas-aktivitas lain seperti mengajar, menjadi pembicara di seminar-seminar dan sebagainya.

5. Kurang produktifnya tenaga pendukung seperti pengetik, operator komputer dan sebagainya yang secara tidak langsung mempengaruhi produktivitas Hakim Agung.

Kondisi-kondisi di atas tidak dapat dilepaskan dari kurang berjalannya kontrol Pimpinan MA dan publik terhadap produktivitas Hakim Agung. Mekanisme yang tersedia untuk mengontrol tahapan dalam proses penyelesaian perkara belum dipergunakan secara efektif.²⁴⁷ Kartu Kendali -model baru yang dikembangkan MA untuk memonitor jalannya perkara dari awal sampai akhir- hanya diletakkan dalam berkas perkara dan tidak ada penanggungjawab yang memegang *copy*-nya sehingga data tahapan perkara tidak dapat dipantau secara mudah.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mengatur standar minimum perkara yang harus diputus Hakim Agung setiap minggunya dan mengawasi pelaksanaan standar minimum tersebut. Mengingat bobot suatu perkara berbeda-beda, tidak bisa standar minimum tersebut diukur dari jumlah perkara yang diputus per minggunya semata, namun harus dihubungkan dengan bobot perkaranya.

Penilaian ini bisa dilakukan dengan memberi semacam bobot kredit 1-10 dari semua perkara yang ada di MA dan kemudian ditentukan waktu yang wajar untuk memeriksa dan memutus suatu kelompok perkara dalam satu kreditnya. Dengan demikian, MA dapat menentukan minimum kredit yang harus diselesaikan Hakim Agung setiap minggunya setelah disesuaikan dengan minimum waktu kerja Hakim Agung per minggu.

Misalnya perkara pembunuhan bobotnya 7 point. Waktu yang dibutuhkan untuk memutus 1 point adalah 30 menit. Maka jika dalam 1 minggu waktu yang harus dipergunakan bagi Hakim Agung untuk memutus perkara adalah minimal 35 jam, maka dalam 1 minggu Hakim Agung minimal harus dapat memeriksa dan memutus 10 perkara

²⁴⁷ MA memiliki beberapa form untuk mengontrol tahapan dalam proses penyelesaian perkara antara lain Buku Ekspedisi dan Kartu Kendali Berkas Perkara.

pembunuhan (70 point x 1/2 jam per point= 35 jam). 70 berasal dari 7 point untuk pembunuhan dikali 10 perkara;

- b. MA perlu meningkatkan mekanisme kontrol terhadap produktivitas Hakim Agung dalam memutus perkara sesuai dengan standar minimum sebagaimana dijelaskan di atas, yaitu melalui Kartu Kendali Perkara yang belum lama ini telah dibuat (yang terdiri dari informasi mengenai jalannya perkara mulai dari perkara masuk ke MA -Biro Umum-, pendaftaran di direktorat, pembacaan berkas perkara sampai dengan perkara dikembalikan ke pengadilan);

Data dari kartu kendali tersebut dipergunakan untuk memonitor dan mengevaluasi pemenuhan standar minimum jumlah perkara yang diperiksa dan diputus hakim waktu tertentu, pemenuhan jangka waktu sekaligus untuk mengetahui status (tahap yang sedang dilalui) suatu perkara. Kartu Kendali atas suatu perkara dibuat rangkap 2, satu ditaruh di dalam berkas perkara dan satu lagi dipegang oleh penanggungjawab masing-masing tahap. Dalam tahap di direktorat, penanggungjawabnya adalah Direktur dengan bantuan stafnya. Dan dalam tahap proses perkara dibaca oleh majelis hakim, tanggungjawab ada pada PP perkara bersangkutan. Data dalam Kartu Kendali ini setiap minggunya dilaporkan ke Askor, Panitera dan Ketua Muda dan diadakan evaluasi. Hasil evaluasi tersebut harus dibahas dalam setiap rapat pleno;

Data dalam kartu kendali ini nantinya setiap minggunya diserahkan oleh Askor ke petugas penginput data SIMARI untuk dipublikasikan dalam SIMARI.

- c. MA perlu mempublikasikan hasil evaluasi atas produktivitas Hakim Agung sebagaimana dijelaskan dalam *website* MA dan laporan tahunan MA;
- d. MA perlu melimpahkan sebagian aktivitas di luar fungsi yudisial ke hakim atau pegawai MA (misalnya pengawasan, pengajaran, menghadiri seminar/diskusi, melakukan penelitian dan sebagainya);
- e. MA perlu meningkatkan insentif finansial bagi Hakim Agung dalam memutus perkara (melalui uang perkara atau program penyelesaian perkara/tunjangan memutus perkara bagi Hakim Agung);

- f. MA perlu membuat kriteria yang lebih jelas untuk dapat menentukan perlu tidaknya seorang Hakim Agung diberhentikan dengan hormat karena alasan kesehatan.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diaturnya jumlah perkara minimum yang diperiksa dan diputus oleh setiap majelis serta mekanisme kontrolnya;
- b. Dilaksanakannya mekanisme kontrol terhadap produktivitas Hakim Agung;
- c. Adanya peningkatan insentif bagi Hakim Agung;
- d. Adanya publikasi hasil evaluasi atas produktivitas Hakim Agung;
- e. Adanya kriteria yang jelas untuk pemberhentian Hakim Agung dengan hormat.

BAB IX

AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI DAN MANAJEMEN INFORMASI

Seperti sudah diungkapkan di bagian sebelumnya, salah satu prinsip utama dari pengadilan yang baik adalah prinsip Independensi Peradilan. Namun bukan berarti bahwa prinsip independensi dapat mengesampingkan prinsip akuntabilitas maupun transparansi. Dalam diskursus mengenai konsep independensi dan akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman, pertanyaan yang seringkali muncul adalah apakah prinsip-prinsip tersebut saling bertentangan karena pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan transparansi dikhawatirkan akan mempengaruhi independensi peradilan. Atau apakah sebaliknya, pelaksanaan prinsip akuntabilitas dan transparansi justru mendukung terciptanya peradilan yang independen.²⁴⁸

Sepertinya masalah pentingnya akuntabilitas dan transparansi di pengadilan (dan di MA) sebagai pendukung independensi peradilan sudah menjadi konsensus bersama.²⁴⁹ Dan untuk mendukung adanya akuntabilitas dan transparansi yang hakiki serta untuk mendukung pelaksanaan tugas MA, jelas dibutuhkan adanya suatu sistem informasi yang baik. Karena itu bab ini akan membahas lebih lanjut mengenai akuntabilitas, transparansi dan sistem informasi di MA.

²⁴⁸ Lihat dalam *Office Of Democracy And Governance, Guidance For Promoting Judicial Independence and Impartiality*, November 2001.

²⁴⁹ Lihat pandangan hampir seluruh calon Ketua dan Wakil Ketua MA dalam proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA tahun 2000 lalu dalam "Andai Saya Terpilih..." Janji-Janji Ketua dan Wakil Ketua MA, LeIP, Jakarta: 2002.

A. Akuntabilitas

1. Mekanisme Akuntabilitas MA

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pertanggungjawaban/akuntabilitas merupakan salah satu metode untuk menciptakan *checks and balances* sekaligus mekanisme untuk menilai atau mengevaluasi seluruh pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang pemegang kekuasaan, baik individu dan atau suatu lembaga. Dengan adanya pengaturan yang baik mengenai pertanggungjawaban dari suatu pemegang kekuasaan, maka kita dapat meminimalisir tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau setidaknya memudahkan pihak yang kompeten untuk melihat/menilai ada tidaknya penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, dengan adanya mekanisme pertanggungjawaban/ akuntabilitas yang baik, masyarakat dapat ikut memantau kemampuan dan kinerja pemegang kekuasaan.

Dalam konteks peradilan pertanggungjawaban dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu pertanggungjawaban institusional dan pertanggungjawaban personal.

a. Akuntabilitas Institusional

Sebelum tahun 2000, tidak ada aturan yang mewajibkan MA -sebagai sebuah lembaga- untuk mempertanggungjawabkan seluruh pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada pihak manapun dalam bentuk apapun. Baru sejak tahun 2000, MPR mengeluarkan aturan bahwa setiap Lembaga Tinggi Negara (termasuk MA) wajib membuat Laporan Tahunan dan menyampaikannya kepada MPR dalam Sidang Tahunan MPR. Hal ini diatur dalam Tap MPR Nomor II tahun 2000 mengenai Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 50 Ayat (2) huruf (b) yang menyebutkan bahwa salah satu maksud dari Sidang tahunan MPR adalah "Sidang yang diselenggarakan untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan Lembaga Tinggi Negara lainnya atas pelaksanaan putusan Majelis." Ketentuan yang sama juga diatur dalam GBHN 1999 Bab V Tentang Kaidah Pelaksanaan, butir 3 disebutkan bahwa:

“Semua Lembaga Tinggi Negara berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.”

Karena itu, sejak tahun 2001, MA sebagai Lembaga Tinggi Negara pemegang Kekuasaan Kehakiman, selalu menyampaikan Laporan Tahunan dalam Sidang Tahunan MPR.

Terlepas dari opini yang kontra terhadap mekanisme laporan pertanggungjawaban MA ke MPR -yang menyiratkan bahwa MA seakan-akan bertanggungjawab ke MPR- dengan dihapuskannya konsep MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, maka sejak tahun 2004 mendatang MA tidak akan lagi memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya ke pihak manapun. Hal ini jelas akan menghilangkan bentuk akuntabilitas yang selama ini telah berjalan.

b. Akuntabilitas Personal

Salah satu mekanisme akuntabilitas publik yang dapat dilakukan oleh Hakim Agung secara personal adalah transparansi dari pendapat hukum masing-masing Hakim Agung dalam memutuskan suatu perkara yang ditanganinya. Di negara-negara *common law*, akuntabilitas ini dibentuk dengan adanya *dissenting opinion*. *Dissenting opinion* diartikan sebagai pernyataan tidak setuju atau menolak dari salah satu anggota majelis terhadap keputusan musyawarah yang diambil berdasarkan suara yang terbanyak dalam majelis tersebut.²⁵⁰ Biasanya *dissenting opinion* ini diintegrasikan dalam putusan sehingga dapat diketahui publik.

Konsep *dissenting opinion* tidak/belum dikenal dalam UU 14 Tahun 1985. Dalam sistem yang berlaku di Indonesia, jika ada anggota majelis yang berbeda pendapat dalam memutuskan perkara, maka ia hanya dapat mencatat keterangan atas pendapatnya yang berbeda dalam buku khusus

²⁵⁰ Lihat *Black's Law Dictionary*.

yang bersifat tertutup. Kelemahan dengan sistem ini adalah tidak adanya akuntabilitas individual dari Hakim Agung atas putusan yang diambil.

1.2. Rekomendasi

a. Akuntabilitas Institusional

Untuk memastikan adanya akuntabilitas, MA perlu membentuk suatu mekanisme akuntabilitas sendiri. Mekanisme yang dapat dilakukan adalah membuat Laporan Tahunan yang disampaikan kepada publik.²⁵¹ Mekanisme ini banyak dilakukan di negara lain, misalnya di Australia dan Amerika Serikat.²⁵²

Selain dengan mempublikasikan laporan tersebut di *website* MA dan mendistribusikannya ke *stakeholders* peradilan, MA dapat membuat semacam *open house* dimana media massa atau pihak-pihak lain dapat berdiskusi dengan MA seputar hal-hal yang termuat dalam Laporan Tahunan tersebut dan pelaksanaan tugas MA lain dalam suatu tahun tertentu.²⁵³ Pelaksanaan *open house* ini dapat dilakukan berbarengan dengan acara peluncuran Laporan Tahunan dalam setiap tahunnya.

b. Akuntabilitas Personal

Untuk konteks Indonesia, penerapan *dissenting opinion* (secara terbuka) memang harus dipikirkan secara seksama. Penerapan *dissenting opinion* memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positifnya jelas, dalam memutus perkara akuntabilitas individu hakim yang lebih tinggi karena hakim tidak lagi dapat berlindung di balik majelisnya. Pengawasan publik menjadi lebih mudah dilakukan. Selain itu, pencantuman *dissenting opinion* dalam putusan dapat memudahkan MA untuk melakukan eksaminasi

²⁵¹ Pandangan ini juga disadari oleh sebagian Hakim Agung. Paulus Effendi Lotulong menyatakan bahwa Laporan Tahunan adalah bentuk pertanggungjawaban publik, yakni agar masyarakat tahu apa yang dikerjakan oleh MA. Lihat dalam: <http://www.tempo.co.id/harian/wawancara/waw-paulus.html>.

²⁵² Untuk lebih jelas lihat: <http://audit.nsw.gov.au/courtswait99/6accountability.html>.

²⁵³ Menurut Paulus Effendi Lotulong mekanisme seperti ini juga dikenal di negara lain. Untuk lebih jelas lihat dalam: <http://www.tempo.co.id/harian/wawancara/waw-paulus.html>.

terhadap kualitas atas hakim-hakim yang berada di bawahnya, karena dengan hal tersebut maka kualitas dari masing-masing hakim dapat lebih terlihat.

Di sisi lain, penerapan *dissenting opinion* (secara terbuka) di Indonesia dapat memiliki dampak negatif antara lain: bagi hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, pelaksanaan *dissenting opinion* secara terbuka dapat menghambat karir hakim jika hakim tersebut berbeda pendapat secara terbuka dengan hakim senior;²⁵⁴ dapat memicu masalah yang berkaitan agama, sistem kepercayaan serta masalah kesukuan khususnya untuk kasus-kasus yang sarat dengan nuansa tersebut²⁵⁵ dan sebagainya.

Berdasarkan kelebihan dari penerapan konsep *dissenting opinion*, perlu dibuat pengaturan mengenai kebolehan penerapan *dissenting opinion* khususnya di MA. *Dissenting opinion* tersebut harus diintegrasikan dalam putusan majelis. Namun mengingat potensi negatif sebagaimana dijelaskan di atas, khusus untuk perkara-perkara yang sensitif (berhubungan dengan isu suku, ras, etnis atau agama), perbedaan pendapat dalam majelis dapat dirahasiakan.

²⁵⁴ Biasanya *dissenting opinion* (secara terbuka) dipraktikkan di negara yang menganut sistem *common law*, dan bukan *civil law*. Perbedaan tersebut disebabkan karena kedudukan hakim di masing-masing sistem hukum tersebut berbeda. Hakim di Eropa Kontinental biasanya berstatus pegawai negeri dan menggunakan sistem karier sedangkan di negara *common law* hakim biasanya berasal dari praktisi hukum. Cappelletti berpendapat bahwa dalam sistem karir, putusan hakim dalam majelis lebih dianggap putusan lembaga pengadilan bukan putusan pribadi-pribadi hakim. Karena itu biasanya di negara-negara penganut *civil law*, *dissenting opinion* secara terbuka cenderung tidak dikenal. Dalam batas-batas tertentu, hal ini berbeda dengan hakim di negara *common law*. Kecuali di negara *civil law* yang sistem karir hakimnya berjalan obyektif, perkembangan karir hakim sedikit banyak ditentukan oleh hubungan baik hakim dengan senior/atasannya. Dan penerapan *dissenting opinion* dalam kondisi demikian akan membuka potensi 'konflik terbuka' antara hakim junior dan senior yang pada akhirnya dapat mempengaruhi karir hakim junior tersebut.

²⁵⁵ Misalnya dalam suatu perkara berkaitan dengan warisan adat Padang, majelis terdiri dari satu orang yang berasal dari Padang dan dua lainnya berasal dari Jawa. Dua hakim dari Jawa menyatakan bagian dari perempuan adalah setengah bagian dari warisan, sedangkan hakim dari Padang menyebutkan bagian wanita haruslah lebih besar dari si pria, sehingga hakim dari Padang melakukan dissenting dan diketahui oleh publik. Dalam kasus demikian, tidak tertutup kemungkinan bahwa yang merasa dikalahkan (Padang) akan menyatakan bahwa karena mayoritas orang Jawa yang menjadi hakim, perkaranya menjadi kalah (muncul sentimen kedaerahan).

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. MA membuat dan menyampaikan Laporan Tahunan kepada publik dan mengadakan semacam *open house* mulai tahun 2004;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang mengatur kebolehan penerapan *dissenting opinion*, apabila ada, kecuali untuk perkara-perkara tertentu.

2. Hal-hal yang Harus Dibuat Akuntabel

2.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Pada prinsipnya, seluruh pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang MA harus dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu seharusnya Laporan Tahunan MA sebagai media penyampai pertanggungjawaban- memuat seluruh pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang MA, khususnya yang bersifat substansial. Namun jika kita cermati Laporan-laporan Tahunan yang disampaikan oleh MA kepada MPR dalam dua tahun terakhir (2001 dan 2002), laporan-laporan tersebut masih perlu diperinci substansinya.

Meskipun Laporan Tahunan yang diterbitkan pada tahun 2002 lebih baik dari tahun sebelumnya, namun tetap saja laporan tersebut belum menggambarkan semua pelaksanaan fungsi dan wewenang MA. Misalnya laporan mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan hakim hanya menggambarkan mengenai organisasi lembaga pengawas saja. Tidak dijelaskan mengenai berapa jumlah laporan masyarakat yang diterima lembaga tersebut, berapa banyak laporan yang telah ditindaklanjuti, berapa jumlah hakim atau pegawai peradilan yang telah dilakukan tindakan pendisiplinan dan sebagainya. Contoh lainnya, dalam laporan mengenai pelaksanaan fungsi pengaturan MA misalnya, tidak semua Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang dikeluarkan oleh MA dijelaskan. Walaupun apabila dilaporkan semua secara utuh mungkin tidak akan mungkin. Tapi setidaknya dalam Laporan Tahunan dapat digambarkan dan dijelaskan mengenai judul semua SEMA yang dikeluarkan dan jumlah SEMA yang telah diterbitkan dalam periode tersebut.

2.2. Rekomendasi

MA perlu memperluas hal-hal yang dimuat dalam Laporan Tahunannya. Hal-hal yang harus tercakup di dalamnya, yaitu penjelasan umum tentang kondisi MA, pelaksanaan fungsi mengadili, fungsi *judicial review*, fungsi pengaturan, fungsi pengawasan dan pembinaan hakim dan badan peradilan di bawahnya, fungsi pemberian nasehat dan pertimbangan hukum fungsi administrasi dan fungsi-fungsi lainnya secara rinci.²⁵⁶ (penjelasan rinci mengenai hal-hal di atas dapat dilihat dalam Lampiran).

2.3. Indikator Keberhasilan

Substansi Laporan Tahunan MA untuk tahun 2004 telah memuat secara jelas (rinci) mengenai pelaksanaan semua fungsi dan wewenangnya serta hal-hal lain yang dianggap perlu dalam periode tersebut.

B. Transparansi

Transparansi adalah salah satu prinsip yang harus ada dalam sebuah pengadilan yang baik.²⁵⁷ Salah satu bentuk dari transparansi ini adalah dengan memberikan jaminan bahwa publik diberikan keleluasaan untuk mengakses informasi. Jaminan untuk mengakses informasi ini akan memudahkan masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap MA. Karena itu biasanya transparansi dianggap bagian yang tidak terpisahkan dari upaya menciptakan akuntabilitas. Bagian ini akan membahas mengenai beberapa aspek yang terkait dengan transparansi di MA.

1. Sistem Pelayanan Informasi

1.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Sejak tahun 1998 MA telah mempunyai sistem pelayanan informasi bagi publik, sistem pelayanan informasi tersebut diberi nama Akses 121. Akses

²⁵⁶ Penjelasan rinci mengenai substansi yang perlu dimasukkan dalam laporan tahunan MA dilihat dalam Lampiran VI.

²⁵⁷ Lihat "Draft Akademis RUU Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi," LeIP, PSHK, dan MTI, Jakarta 2001.

121 adalah fasilitas untuk publik, khususnya pihak yang berperkara, yang ingin mengetahui informasi seputar proses perkara yang tengah ditangani oleh MA. Walau layanan ini sudah terkomputerisasi, namun jaringannya masih bersifat lokal. Pihak yang ingin mendapatkan informasi seputar perkara yang ditangani oleh MA harus memintanya menemui petugas Akses 121 yang ada di lobby utama gedung MA.

Semula rencananya masyarakat yang ingin mengetahui informasi mengenai kasus tertentu di MA tidak perlu datang ke MA namun cukup menelpon nomor 121 kemudian akan dijawab oleh mesin penjawab (*answering machines*) yang otomatis (tanpa operator). Namun rencana ini gagal karena harga mesin penjawab melonjak jauh setelah krisis ekonomi tahun 1997.

Informasi yang dapat diberikan oleh layanan Akses 121 ini adalah berupa informasi mengenai.²⁵⁸

1. Tanggal diterima suatu perkara di direktorat;
2. Tanggal dan nomor register;
3. Bulan pendistribusian perkara;
4. Tim yang menangani (perkara);
5. Susunan majelis (dalam Tim);
6. Nama panitera pengganti;
7. Tanggal musyawarah (putusan);
8. Tanggal (perkara) diputus;
9. Amar singkat (putusan);
10. Tanggal kirim (putusan);
11. Nomor kirim (putusan).

Dari data di atas, terlihat bahwa pencari keadilan atau publik memang masih belum dapat mengetahui secara penuh informasi mengenai status (tahap yang tengah dilalui) sebuah perkara yang ada di MA. Sebagaimana

²⁵⁸ Berdasarkan hasil *print out* Akses 121.

dijelaskan di bagian Manajemen Perkara, setelah penetapan susunan majelis dan panitera pengganti dan sebelum perkara dimusyawarahkan, ada suatu tahap pemeriksaan berkas perkara dan pemberian *adviesblad* oleh masing-masing Hakim Agung yang menjadi anggota majelis suatu perkara. Tahap ini biasanya memakan waktu yang lama. Namun informasi mengenai status perkara dalam tahap ini tidak bisa diketahui oleh publik dan pencari keadilan melalui Akses 121. Demikian pula tahap proses pengetikan putusan dan pengoreksian putusan yang memakan waktu lama. Pendeknya, belum semua informasi yang diperlukan pencari keadilan dan publik termuat dalam layanan Akses 121.

Dalam mekanisme kerja Akses 121, pihak yang berwenang untuk memasukan data pada Akses 121 adalah pihak direktorat perkara (misalnya Direktorat Perdata) dan staf Asisten Koordinator di tiap-tiap tim. Secara teknis proses input data Akses 121 dalam diilustrasikan sebagai berikut: Perkara diterima dan diregister oleh Sub Direktorat Umum masing-masing Direktorat. Kemudian data perkara yang diterima dan diregister tersebut diserahkan ke pegawai Direktorat yang bertugas meng-*input* data. Oleh pegawai tersebut data itu kemudian di-*input* dan dapat segera tampil di Akses 121. Setelah perkara dibagikan ke Tim, tanggungjawab meng-*input* data diserahkan ke Asisten Koordinator di setiap Tim.

Sistem input data demikian mengakibatkan tidak semua data kasus yang sedang ditangani oleh MA ter-*record* oleh Akses 121. Hal ini dapat terjadi karena dalam prakteknya tidak semua data perkara diserahkan oleh Sub Direktorat (yang berkedudukan di lantai III dan IV) ke Direktorat (yang berkedudukan di lantai I dan II).²⁵⁹

Kelemahan lain dari Akses 121 yang menyebabkan tidak efektifnya fasilitas ini adalah tidak ada *task force* yang khusus menangani Akses 121. Sampai saat ini struktur organisasi pelaksana Akses 121 tidak jelas..

²⁵⁹ Kelemahan di atas telah disadari pada awal pembuatan Akses 121. Namun karena keterbatasan dana maka hanya direktorat saja yang mempunyai fasilitas untuk memasukan data. Selain karena direktorat jumlahnya tidak terlalu banyak jumlahnya dibandingkan dengan sub direktorat, juga karena letaknya ada di lantai I dan II jadi kabel jaringan yang dibutuhkan tidak terlalu banyak (dapat menekan biaya).

Keadaan tanpa struktur itu berakibat pada masalah proses pemeliharaan. Sejak mulai berfungsi, fasilitas ini tidak pernah mendapatkan dana perawatan rutin dari APBN. Akibatnya Akses 121 berjalan dengan seadanya tanpa pernah dilakukan perawatan yang memadai. Tidak adanya dukungan dana ini juga berdampak pada saat direktorat baru muncul, yakni Direktorat Perdata Niaga, Direktorat Pidana Militer dan Tata Usaha Militer (dulu tergabung dalam Direktorat Militer). Kedua direktorat itu belum mempunyai fasilitas untuk mencatatkan perkaranya ke Akses 121.

Dampak lainnya dari ketiadaan struktur dan *task force* ini adalah tidak ada pihak yang bertanggungjawab secara langsung untuk melakukan pengawasan terhadap petugas/pegawai MA yang terkait dengan proses pencatatan data Akses 121. Tidak ada yang mengawasi apakah pegawai direktorat yang berwenang untuk meng-input data telah disiplin dalam menjalankan tugasnya dengan memasukan semua data kasus yang menjadi kewenangan direktoratnya ke dalam database Akses 121. Selain itu juga tidak ada yang mengawasi apakah petugas pada Sub Direktorat telah menyampaikan data kasus apa saja yang ia telah terima dan register ke petugas direktorat terkait yang mempunyai kewenangan untuk meng-input data ke Akses 121.

Perkembangan terakhir dari Akses 121 ini adalah bahwa Panitera/Sekretaris Jenderal MA telah mengeluarkan SK tentang Pembentukan Sistem Informasi di MA. Dalam SK tersebut dibentuk tim ad hoc yang bertugas untuk menangani masalah pembentukan manajemen informasi, termasuk melakukan pembenahan terhadap Akses 121.²⁶⁰ Selain itu dalam tahun 2002 ini MA juga telah membuat *software* baru bagi Akses 121. Namun kabarnya *hardware* Akses 121 yang ada saat ini tidak memadai untuk menjalankan program baru tersebut.

Dalam Rapat Kerja Nasional antara MA dengan pimpinan pengadilan seluruh Indonesia di Surabaya (Oktober 2002) juga telah dilakukan *launching* terhadap Akses 121 yang namanya telah dirubah menjadi Sistem Informasi

²⁶⁰ Mengenai SK Panitera/Sekjen ini lihat dalam Laporan Tahunan MA 2002.

Mahkamah Agung RI (SIMARI). Direncanakan dengan SIMARI masyarakat dapat mengetahui perkembangan atau informasi suatu kasus dengan mendatangi MA atau cukup melalui telepon. Direncanakan juga ke depannya informasi yang sama juga dapat diakses melalui situs MA.

1.2. Rekomendasi

- a. MA perlu mengubah struktur organisasinya dan membentuk unit kerja khusus (*task force*) yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan sistem manajemen informasi di MA, termasuk mengelola SIMARI. Unit kerja tersebut sebaiknya dijabat oleh pejabat eselon II. Nomenklatur (nama) yang dapat dipertimbangkan bagi unit kerja ini adalah Pusat Pengolahan Data (Pulahta). Selain itu pihak MA harus juga memastikan SDM dari unit kerja ini adalah orang-orang yang mempunyai keahlian sesuai dengan bidangnya;
- b. MA harus membuat aturan baru mengenai sistem input data SIMARI. Jika telah dibentuk bagian khusus tersendiri yang menangani SIMARI, maka wewenang untuk meng-input data ke database SIMARI harus dilakukan oleh bagian ini pula. Pihak direktorat dan Askor yang selama ini melakukan input data ke Akses 121 hanya akan menyampaikan informasi mengenai status perkara yang sedang berada di bagiannya kepada Unit Kerja ini;
- c. Informasi yang ada dalam SIMARI harus diperluas meliputi status perkara di seluruh tahapan berperkara di MA (mulai dari perkara masuk ke Biro Umum, diperiksa oleh direktorat, dibaca oleh Pembaca I, Pembaca II dan Pembaca III, pengetikan sampai dengan tahap perkara itu selesai diputus dan dikembalikan ke pengadilan asal. Selain itu harus memuat juga informasi mengenai jadwal musyawarah majelis Hakim Agung. Data mengenai status perkara ini dapat diperoleh melalui Kartu Kendali Perkara yang baru dibuat oleh MA.²⁶¹ Untuk awal, Kartu Kendali tersebut dapat bersifat manual seperti saat ini. Namun nantinya

²⁶¹ Saat ini MA telah membuat Kartu Kendali yang berupa formulir berisi seluruh tahapan berperkara di MA yang harus diinput oleh setiap penanggungjawab tahapan berperkara di MA.

secara bertahap perlu dikomputerisasi. Sehingga nantinya ketika penanggungjawab di setiap tahap berperkara meng-input data ke kartu kendali yang telah terkomputerisasi maka otomatis data tersebut otomatis akan masuk ke SIMARI sehingga tugas unit kerja ini nantinya hanya tinggal mengawasi pelaksanaan input data;

- d. MA harus memperjuangkan anggaran yang lebih besar guna mendukung perawatan SIMARI.

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Panitera/Sekretaris Jenderal yang mengatur mengenai pembentukan unit kerja setingkat eselon II yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan manajemen informasi di MA.
- b. SDM dalam unit kerja tersebut adalah mereka yang memiliki kualifikasi keahlian yang baik.
- c. Diterbitkannya SK Panitera/Sekretaris Jenderal yang mengatur mengenai sistem/tata cara menginput data ke *database* yang lebih efektif;
- d. Informasi yang ada dalam Akses 121 telah meliputi semua tahapan berperkara di MA;
- e. Adanya anggaran dari APBN yang memadai bagi perawatan dan pembaruan SIMARI secara kontinyu;

2. Situs (Website)

2.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Sudah beberapa waktu terakhir ini masyarakat yang ingin mendapatkan informasi mengenai MA dapat mengaksesnya melalui internet, yakni di www.mari.go.id. Situs ini berada di bawah Pansekjen MA. Informasi dalam situs ini terdiri dari sejarah MA, visi dan misi organisasi MA dan profil pimpinan MA serta Hakim Agung saja. Selain dengan alamat di atas, MA memiliki pula situs lain dengan alamat www.ma-ri.go.id yang isinya lebih minim dari informasi dalam situs yang disebutkan pertama.

Keberadaan situs MA merupakan sebuah terobosan yang bagus dalam memberikan pelayanan informasi kepada publik. Namun melihat dari isinya yang minim, terkesan bahwa fasilitas ini belum dimanfaatkan secara maksimal. Informasi yang ada di situs tersebut tidak lengkap dan tidak *update* sesuai dengan perkembangan terbaru. Bagan struktur MA yang ditampilkan misalnya masih menggunakan struktur organisasi MA yang lama dan tidak diperbaharui dan disesuaikan dengan struktur yang baru. Ketua Muda Bidang Pengawasan dan Pembinaan -organ baru yang dimiliki MA sejak tahun 2001 belum ada dalam struktur organisasi MA di *website* tersebut. Organ baru yaitu Biro Perencanaan dan Pengembangan Organisasi juga belum ditampilkan dalam struktur MA di situs tersebut.

Kelemahan dalam pengisian informasi yang lengkap dan *up date* tidak terlepas dari tidak adanya unit kerja khusus di MA yang diberikan tanggungjawab untuk mengelola situs MA.

2.2. Rekomendasi

- a. MA perlu mengubah struktur organisasinya dan membentuk unit kerja khusus (*task force*) yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan sistem manajemen informasi di MA, termasuk mengelola situs MA ini. Organisasi ini bisa diberi nama Pusat Pengolahan Data (Pulahta).
- b. MA harus memilih salah satu situs yang paling *visible* dari dua situs yang dimilikinya untuk digunakan. Dengan adanya dua situs tersebut secara bersamaan akan menyebabkan inefisiensi sumber daya dan juga akan menimbulkan kebingungan masyarakat;
- c. Informasi yang sudah ada dalam situs MA juga perlu dilengkapi hingga mencakup antara lain informasi yang ada dalam Akses 121, mekanisme bagi masyarakat untuk menyampaikan laporan mengenai tindakan pegawai pengadilan atau hakim atau Hakim Agung yang dianggap telah melakukan perbuatan menyimpang, Laporan Tahunan MA, peraturan dan kebijakan yang dibuat MA (SEMA, PERMA, dan SK Ketua MA), yurisprudensi MA dan sebagainya

2.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Panitera/Sekretaris Jenderal yang mengatur mengenai pembentukan unit kerja setingkat eselon II yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan manajemen informasi di MA;
- b. Hanya ada satu situs resmi yang dimiliki MA;
- c. Informasi yang ada dalam situs bersifat *up to date* dan lebih lengkap;

3. Hak untuk Memperoleh Informasi Secara Umum

3.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Selama ini masyarakat sulit untuk mendapatkan informasi di MA, apakah itu informasi mengenai data statistik perkara, hasil kesepakatan antara MA dan Departemen mengenai mutasi hakim sampai dengan informasi mengenai putusan MA. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip kebebasan memperoleh informasi. Seharusnya seluruh informasi yang dikelola MA dapat diakses publik. Hanya untuk hal-hal tertentu saja akses informasi bagi masyarakat boleh dibatasi, misalnya informasi yang jika dibuka akan berakibat melanggar privasi seseorang, menghambat proses penegakan hukum, membahayakan keamanan negara dan sebagainya.²⁶² Semangat transparansi tersebut secara tegas telah diakui dalam RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi yang saat ini tengah dibahas di DPR.

Sulitnya masyarakat untuk mengakses informasi di MA disebabkan karena banyak hal, antara lain kebijakan MA yang tertutup pada masa lalu, tidak ada unit khusus di MA yang bertugas untuk melayani publik yang ingin memperoleh informasi -kecuali Humas yang kedudukan dalam struktur organisasi MA lemah-²⁶³ atau kadangkala data/informasi yang diminta tidak tersedia dengan baik karena memang tidak diolah dengan baik.

²⁶² Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Tirani Informasi* (Jakarta: *The Asia Foundation* dan Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2001).

²⁶³ Di MA, Humas dijabat hanya oleh pejabat eselon IV sehingga tidak jarang jika masyarakat ingin memperoleh informasi tertentu, ia tidak dapat memutuskannya sendiri dan harus minta ijin atasannya.

Selain karena sebab-sebab di atas, sulitnya masyarakat untuk memperoleh salinan putusan MA disebabkan pula karena lemahnya jaminan tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 226 UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) misalnya menyebutkan bahwa:

- (1) Petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya setelah putusan diucapkan;
- (2) Salinan surat putusan pengadilan diberikan kepada penuntut umum dan penyidik, sedangkan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya diberikan atas permintaan;
- (3) Salinan surat keputusan hanya boleh diberikan kepada orang lain dengan seizin Ketua Pengadilan setelah mempertimbangkan kepentingan dari permintaan tersebut.

Apabila kita melihat ketentuan dalam Pasal 226 ayat (3) KUHAP seperti diungkapkan di atas, jelas hak masyarakat untuk mendapatkan salinan putusan pengadilan sangat tergantung pada diskresi Ketua Pengadilan, yang dalam konteks MA berarti Ketua MA. Biasanya pasal di atas ditafsirkan oleh Ketua Pengadilan/Ketua MA bahwa salinan putusan hanya diberikan demi kepentingan akademis dan penelitian.

Sebenarnya penafsiran yang sangat sempit tersebut kurang sesuai dengan semangat Pasal 18 UU No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa "Semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum." Jadi begitu putusan tersebut diucapkan maka sebenarnya putusan tersebut sudah menjadi dokumen publik dan tidak ada lagi yang perlu dirahasiakan. Cara penafsiran ini semakin diperkuat dengan diundangkannya UU No. 35 Tahun 1999. Penjelasan umum UU ini menyebutkan bahwa "Untuk menciptakan *checks and balances* terhadap lembaga peradilan antara lain perlu diusahakan agar putusan-putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat."

Selain itu, sebenarnya Ketua MA sudah berkali-kali menegaskan kepada publik mengenai perlunya keterbukaan putusan pengadilan. Namun sampai saat ini tidak jarang masih ada kendala bagi masyarakat untuk merasakan kebijakan tersebut.

3.2. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru, untuk antara lain mengatur jaminan bagi masyarakat untuk mengakses informasi di MA;²⁶⁴
- b. Sebelum UU tersebut lahir, Ketua MA perlu membuat aturan yang menjamin hak publik untuk memperoleh informasi di MA dan juga peradilan yang ada di bawahnya. Pada prinsipnya, seluruh informasi harus dibuka, kecuali informasi yang jika dibuka akan berakibat melanggar privasi seseorang dan menghambat proses penegakan hukum;
- c. MA harus membentuk unit kerja atau bagian khusus yang akan akan bertanggungjawab terhadap pelayanan informasi kepada publik.

3.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang di dalamnya diatur hak publik untuk mengakses informasi yang dikelola oleh MA;
- b. Sebelum Undang-undang yang dimaksud lahir, telah diterbitkan terlebih dahulu SK Ketua MA yang mengatur mengenai hak masyarakat untuk memperoleh informasi di MA dan Peradilan di bawahnya.;
- c. Diterbitkannya Keppres dan SK Panitera/Sekretaris Jenderal yang mengatur mengenai pembentukan Pusat Pengolahan Data (Pulahta).
- d. Adanya kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses informasi dari MA dan juga pengadilan di bawahnya.

²⁶⁴ Mengenai rekomendasar tentang informasi yang seharusnya dapat diakses publik, lihat Lampiran VII.

4. Penerbitan Putusan MA

4.1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Untuk menyebarluaskan putusan MA, khususnya yang telah dijadikan yurisprudensi,²⁶⁵ ke pengadilan-pengadilan dan masyarakat, sudah sejak lama MA menerbitkan (dalam bentuk buku) kumpulan putusan MA. Penerbitan putusan oleh MA dilakukan oleh Direktorat Hukum dan Peradilan (Ditkumdil) dan Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) MA.

Putusan yang diterbitkan oleh Ditkumdil adalah putusan MA yang telah diseleksi oleh Tim Khusus dan dianggap layak untuk menjadi yurisprudensi. Nama publikasi tersebut disesuaikan dengan tahun terbitannya misalnya 'Yurisprudensi MA Tahun 2002'. Penerbitan buku tersebut biasanya dilakukan setiap tahun. Sedangkan putusan yang diterbitkan oleh Puslitbang adalah hasil kajian atau penelitian terhadap putusan suatu kasus yang dianggap menarik. Penerbitan oleh Puslitbang ini belum dilakukan secara reguler.

Jika kita melihat jumlah putusan yang diterbitkan oleh MA, terutama buku *Yurisprudensi MA* (yang merupakan publikasi putusan yang terbesar), maka jumlah tersebut masih sangat terbatas, apalagi jika dibandingkan dengan jumlah kasus yang diputus oleh MA dalam satu tahunnya. Jumlah eksemplar cetakannya pun dibatasi, yakni disesuaikan dengan jumlah hakim yang ada di seluruh Indonesia dan jumlah perpustakaan yang akan dikirim publikasi tersebut.²⁶⁶ Buku yurisprudensi ini dibagikan secara gratis. Namun karena banyak pihak lain di luar korps hakim dan perpustakaan, khususnya kalangan pengacara, yang ingin memiliki *Yurisprudensi MA*, maka biasanya pihak MA akan mencari dana di luar dana APBN untuk mencetak lebih banyak lagi buku yurisprudensi tersebut dan menjualnya ke masyarakat yang berminat.

²⁶⁵ Dalam konteks Indonesia, yang dimaksud yurisprudensi adalah putusan MA atas suatu masalah hukum tertentu yang dianggap dapat menjadi pedoman bagi pengadilan di bawah MA saat mereka memutus perkara yang serupa.

²⁶⁶ Wawancara 11 Januari 2001.

Sedikitnya putusan yang diterbitkan MA ini tidak terlepas minimnya anggaran yang diterima MA untuk hal tersebut. Sebenarnya MA sudah seringkali usulan anggaran yang lebih besar untuk penerbitan yurisprudensi ini. Namun usulan tersebut tidak pernah disetujui oleh pemerintah.²⁶⁷

Selain MA, pihak yang secara kontinue menerbitkan putusan pengadilan - termasuk putusan MA- adalah Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI). Sejak tahun 1985 IKAHI telah menerbitkan *Varia Peradilan*, sebuah majalah hukum yang terbit satu bulan sekali yang materi utamanya adalah kumpulan putusan peradilan. Setiap edisi putusan yang diterbitkan rata-rata antara 5 (lima) sampai 6 (enam) putusan. Jenis putusan yang diterbitkan bervariasi, namun yang terbanyak adalah hukum perdata.

Selain itu masih ada beberapa pihak swasta yang juga menerbitkan putusan pengadilan, termasuk putusan MA. Namun biasanya putusan yang diterbitkan jumlahnya sangat terbatas, tidak rutin dan hanya untuk materi hukum tertentu saja.²⁶⁸ Hal ini disebabkan antara lain karena sulitnya masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan -termasuk putusan MA.

Sebenarnya penerbitan putusan MA -sehingga bisa diakses publik- dapat menjadi salah satu cara untuk mewujudkan akuntabilitas MA sekaligus memperkaya diskursus ilmu hukum. Permasalahannya, sangat jarang ada ahli hukum yang melakukan kajian ilmiah atau mengkritisi putusan-putusan yang diterbitkan tersebut sehingga manfaat tersebut tidak tercapai sebagaimana diharapkan.

4.2. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong DPR dan Pemerintah untuk meningkatkan anggaran MA agar MA dapat menerbitkan putusan/yurisprudensi dengan jumlah yang lebih besar dan frekuensi penerbitan yang lebih kerap;

²⁶⁷ Wawancara 11 Januari 2001.

²⁶⁸ Putusan yang lebih sering diterbitkan oleh pihak swasta adalah putusan kepailitan atau putusan di bidang hukum bisnis.

- b. MA harus mempermudah akses publik terhadap salinan putusan MA dan pengadilan yang ada dibawahnya sehingga mempermudah pihak swasta atau pihak lain yang ingin menerbitkan putusan;
- c. Untuk mengatasi kekurangan anggaran, MA dapat bekerjasama dengan pihak swasta dalam menerbitkan putusan MA;
- d. Langkah-langkah di atas perlu diimbangi dengan dukungan masyarakat -khususnya ahli hukum- untuk secara aktif mengkaji secara ilmiah putusan MA.

4.3. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya peningkatan anggaran bagi MA untuk menerbitkan putusan/ yurisprudensi;
- b. Jumlah putusan MA yang diterbitkan lebih banyak dan frekuensinya lebih kerap;
- c. Terjalinnnya kerjasama antara pihak MA dan pihak swasta dalam menerbitkan putusan;
- d. Masyarakat, khususnya para ahli hukum, lebih aktif dalam melakukan kajian terhadap putusan MA.

C. Sistem Manajemen Informasi

1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Dukungan informasi yang lengkap, tercatat, terolah, mudah diakses dan *up to date* merupakan hal yang esensial untuk mendukung kerja suatu organisasi, apalagi organisasi besar dengan fungsi yang kompleks seperti MA. Untuk dapat memutus perkara secara konsisten misalnya, Hakim Agung memerlukan informasi mengenai putusan MA terdahulu atas kasus serupa. Untuk menetapkan mutasi dan promosi seorang hakim, MA membutuhkan data *track record* hakim yang akan dimutasi. Dan seterusnya. Permasalahannya, sampai saat ini MA tidak memiliki suatu sistem informasi yang memadai untuk mendukung pelaksanaan fungsinya.

Pada dasarnya setiap bagian di MA melakukan pengelolaan data untuk dijadikan informasi. Namun data tersebut kadang tidak lengkap, tidak dikelola dengan baik dan tidak mudah diakses sehingga kurang bermanfaat bagi bagian lain di MA yang membutuhkan data tersebut.

Kendala belum adanya sistem manajemen informasi yang baik -khususnya informasi yang berhubungan dengan perkara- sebenarnya telah disadari oleh MA. Beberapa usaha pernah dilakukan oleh MA untuk mengatasi persoalan ini antara lain membuat *Project Access to Law-1* dan *Project Access to Law-2*, serta Pembuatan Akses 121. *Access to Law-I* adalah sebuah proyek yang didanai dengan dana bantuan pemerintah Belanda.

Proyek Acces to Law-1 mulai dilakukan tahun 1986 dan berakhir pada tahun 1990. Tujuan dari proyek ini adalah memperkenalkan sistem komputerisasi di MA, yakni melalui dua kegiatan: (a) Meningkatkan ketersediaan informasi hukum, baik untuk tingkat MA maupun pengadilan keseluruhan; (b) meningkatkan efisiensi MA maupun pengadilan secara keseluruhan.²⁶⁹

Dari sudut tertentu, *Acces to Law-I* telah dinilai berhasil menjadikan program *word processing* menjadi bagian dari pekerjaan rutin di MA. *Word processing* juga telah digunakan dalam proses pendaftaran dan monitoring perkara perdata, pidana dan Tata Usaha Negara. Pada akhir *Acces to Law-I Project*, pihak MA juga telah menyiapkan infrastruktur untuk menjamin kontinuitasnya. Selain itu telah ada sumber daya manusia yang telah dilatih khusus untuk merawat *hardware* dan *software* yang ada dan telah ada dana yang dialokasikan khusus untuk melakukan perbaikan, perawatan dan pelatihannya.

Proyek Acces to Law-2 merupakan proyek lanjutan yang bertujuan untuk memperluas apa yang telah dilakukan dalam *project Acces to Law-1* dan juga

²⁶⁹ Sangat sulit untuk mendapatkan informasi tertulis mengenai kegiatan ini. Satu-satunya data tertulis yang didapatkan oleh peneliti adalah *Proposal Access to Law-2*, yang ditandatangani di Leiden 5 Desember 1990 oleh Purwoto S. Gandrasubrata (Wakil Ketua Mahkamah Agung, RI), Prof. Mr.H.Franken (University of Leiden) dan Prof. Dr.A.W.Koers (University of Utrecht). Dalam proposal ini juga dijelaskan mengenai evaluasi terhadap proyek sebelumnya yakni *Acces to Law-1*. Data yang dipaparkan di atas berasal dari proposal tersebut.

membantu MA dalam mengembangkan sistem administrasinya. Sekitar tahun 1995, proyek *Acces to Law-2* terhenti akibat kebijakan politik pemerintah saat itu.²⁷⁰

Namun secara umum, keberadaan kedua kegiatan tersebut dapatlah dikatakan gagal atau tidak memberikan dampak yang signifikan bagi pembaruan sistem administrasi dan manajemen informasi MA. *Acces to Law-1* mungkin mencapai tujuannya apabila kita lihat evaluasi yang digambarkan dalam proposal *Acces to Law-2*. Namun setelah *Acces to Law-2* terhenti, semua hasil yang telah dicapai dalam *Acces to Law-1* dan *Acces to Law-2* sebagian besar tidak ada kelanjutannya.

Yang menjadi permasalahan adalah pada saat *Access to Law 1* dan *2* berjalan, tidak ada unit kerja di MA yang bertanggung jawab secara langsung terhadap proyek tersebut. Untuk melaksanakan proyek tersebut MA hanya membentuk sebuah Tim ad hoc, sehingga ketika begitu bantuan tersebut dihentikan, dan tim yang dibentuk untuk melaksanakan proyek itu dibubarkan. Akibatnya tidak ada lagi unit yang akan bertanggung jawab untuk melaksanakan apa yang telah dibangun tersebut.

2. Rekomendasi

MA perlu membangun sistem manajemen informasi yang memadai. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan tahap-tahap sebagai berikut:

a. Melakukan Pembaruan Adminstrasi

Sebelum terciptanya sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi, MA harus melakukan pembaruan sistem administrasi manualnya. Saat ini

²⁷⁰ Ketika terjadi ketegangan antara Pemerintah Belanda dan Indonesia yang berakibat dibubarkannya *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI) pada tahun 1992 otomatis semua penyaluran bantuan Pemerintah Belanda kepada Indonesia dihentikan. Pemerintah Indonesia pada waktu itu menganggap bahwa Pemerintah Belanda, terutama melalui IGGI, terlalu mencampuri urusan dalam negeri Indonesia. Akibat dari ketegangan ini mengakibatkan dibubarkannya IGGI dan pemerintah Belanda menghentikan bantuan resminya kepada pemerintah Indonesia yang disalurkan melalui IGGI. Lebih jelas mengenai Hal ini Lihat: Kompas, 13 Januari 1995, "Pemerintah Tidak Akan Meminta Pemulihan Bantuan Resmi Belanda".

setiap bagian di MA memang melakukan pencatatan administrasi namun belum diolah sehingga memudahkan pihak yang membutuhkan informasi tersebut. Misalnya saja pihak Biro Kepegawaian MA tidak memanfaatkan data dari pihak Diklat. Padahal data yang dimiliki oleh pihak Litbang MA itu dapat dijadikan sebagai bahan bagi Biro Kepegawaian untuk melakukan promosi hakim.²⁷¹

Tidak dimanfaatkannya data yang ada di suatu bagian oleh bagian lain ini tidak terlepas dari keadaan bahwa data tersebut belum dikelola dengan baik oleh setiap bagian yang seharusnya melakukan pengelolaan. Prinsip dari manajemen informasi adalah bagaimana mengelola data dengan menerapkan unsur manajemen sehingga menjadi informasi yang tersedia dengan baik (siap saji). Namun syarat utama untuk itu adalah harus dengan administrasi yang baik. Untuk itu harus ada pembaruan administrasi di MA. Pembaruan sistem administrasi yang dilakukan haruslah dibangun (d disesuaikan) dengan rencana membangun sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi sehingga tidak banyak memerlukan penyesuaian.

b. Audit Asset Komputer dan Capacity Planning

Hampir semua unit kerja di MA mempunyai komputer walaupun jumlahnya terbatas. Sebagian besar unit komputer yang ada di MA hanya digunakan untuk *word processing* saja. Dan juga sebagian besar unit komputer yang ada belum dihubungkan satu dengan yang lainnya, kecuali komputer jaringan Akses 121 dan beberapa unit komputer di Puslitbang MA. Jaringan yang ada di Puslitbang pun sifatnya sangat terbatas, yakni hanya menghubungkan beberapa unit komputer Puslitbang saja.

Karena itu sebelum dilakukan pembangunan sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi di MA, terlebih dahulu harus dipetakan komputer yang ada di MA, baik dari segi jumlahnya, jenis *hardware* dan *software*-nya

²⁷¹ Walaupun akibat adanya kebijakan “dua atap” yang menjadi penentu utama mutasi dan promosi hakim adalah Departemen Kehakiman. Namun mutasi dan promosi itu tetap berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Biro kepegawaian MA dalam forum Mahkamah-Departemen (Mahdep). Namun berdasarkan informasi data yang dimiliki oleh Biro Kepegawaian tidak lengkap. Sebenarnya data yang dibutuhkan oleh Biro Kepegawaian itu dapat diminta pada bagian lain di MA, misalnya data mengenai pelatihan Hakim dari Diklat.

dan lain-lain. Audit asset komputer ini penting dilakukan karena berkaitan dengan estimasi biaya yang akan dianggarkan untuk membangun sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi.

Selain itu perlu dilakukan *capacity planning*. Yang dimaksud *capacity planning* adalah perencanaan jangka panjang mengenai sistem informasi yang akan dimiliki MA sehingga sejak awal perhitungan mengenai rencana kebutuhan aset untuk mendukung rencana tersebut dapat dilakukan dengan baik.

c. Memetakan Group Kerja (Working Group) yang ada di MA

Sebelum dilakukan pembangunan sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi untuk mendukung sistem administrasi Mahkamah Agung perlu dipetakan terlebih dahulu Kelompok Kerja (*Working Group*) yang ada di MA. Dengan dilakukannya pemetaan ini akan diketahui tugas dan fungsi kelompok kerja tersebut dan juga tingkat keperluannya atas suatu informasi. Kepentingan untuk membuat peta *working group* yang ada di MA ini adalah untuk menentukan tingkat akses tiap-tiap *working group* yang dimaksud, karena informasi yang dibutuhkan oleh suatu kelompok kerja yang satu dengan kelompok kerja yang lain berbeda. Selain itu, masalah tingkat akses terhadap informasi yang ada dalam jaringan juga berkaitan dengan keamanan data itu sendiri, yakni hanya yang berwenang saja yang dapat melakukan perubahan atau memasukkan data tertentu.

d. Melakukan Human Resources Assessment

Sebaik apapun sistem yang disediakan tidak akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan apabila tidak didukung oleh kemampuan sumber daya manusia (*human resources*) yang ada. Apabila nantinya sistem administrasi akan dijalankan dengan basis teknologi komputer melalui intranet maka sumber daya manusia (SDM) harus sudah siap.²⁷² Setidaknya setiap unit

²⁷² Menurut Hakim Agung Parman Suparman, SH, untuk memujudkan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan salah satu caranya dengan melakukan komputerisasi putusan minimal dengan sistem *Local Area Network* (LAN). Namun ia menekankan SDM-nya harus sudah siap untuk melaksanakan komputerisasi tersebut. Hal ini ia sampaikan dalam Kertas Kerja saat mengikuti proses *fit and proper test* calon Wakil Ketua MA di DPR pada bulan November 2000.

kerja mempunyai satu atau dua orang yang mempunyai pengetahuan komputer (*computer literacy*) yang baik.

Karena itu sebelum sistem administrasi yang terkomputerisasi ini dibuat atau dijalankan, pihak MA melakukan *Human Resources (HR) Assessment* untuk mengetahui tingkat *Computer Literacy* SDM yang ada. Setelah diketahui tingkat *computer literacy* SDM yang ada maka dapat ditentukan siapa saja yang akan menjadi penanggung jawab operasional komputerisasi di tiap-tiap unit kerja. Selain itu hasil *assessment* ini dapat dijadikan dasar acuan bagi pembinaan (melalui Diklat) untuk memperbaiki tingkat kemampuan penggunaan aplikasi komputer SDM MA. Dengan demikian yang diberikan Diklat penggunaan aplikasi komputer benar-benar yang membutuhkannya.

e. Membangun Sistem Manajemen Informasi Yang Terkomputerisasi

Sistem Manajemen Informasi yang terkomputerisasi pada dasarnya adalah penyatuan dan otomatisasi seluruh proses administrasi yang ada di MA (baik administrasi peradilan dan administrasi umum). Ide pengembangan sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi ini sudah lama menjadi harapan MA. Beberapa kegiatan yang mengarah untuk mewujudkan ini pernah dilakukan, misalnya proyek *Access to Law-1*, *Access to Law-2*, dan Akses 121. Namun kegiatan-kegiatan tersebut masih parsial dan dalam pelaksanaannya juga masih banyak kendala sehingga tidak dapat terlaksana sebagaimana direncanakan.

Pada tahun 2001 pihak MA, yakni Biro Perencanaan dan Organisasi juga telah merumuskan kerangka acuan pengembangan sistem manajemen informasi di MA.²⁷³ Sebagian dari kegiatan yang telah direncanakan tersebut juga telah dilaksanakan pada tahun anggaran 2002 ini dan akan berlanjut pada tahun anggaran 2003²⁷⁴. Pada tahap awal pengembangan sistem manajemen informasi ini memang hanya pada tingkat MA saja. Tahap

²⁷³ Lebih jelas mengenai hal ini lihat dalam dokumen mengenai Kerangka Pikir Pengembangan Sistem Manajemen Informasi Hukum dan Peradilan pada Mahkamah Agung - RI, yang dibuat oleh Biro Perencanaan dan Organisasi, 2001.

²⁷⁴ Lihat Laporan Tahunan MA-RI Tahun 2002.

selanjutnya diharapkan akan meliputi juga pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding.

f. *Pembentukan Unit Khusus Yang Bertanggungjawab terhadap Sistem Manajemen Informasi di MA*²⁷⁵

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, salah satu penyebab tidak berjalan maksimalnya kegiatan/sarana-sarana seperti *Access to Law-1*, *Access to Law-2*, Akses 121 atau situs MA disebabkan karena tidak ada unit khusus yang bertanggungjawab terhadap kelangsungan kegiatan/sarana-sarana tersebut. Biasanya setiap kali melaksanakan kegiatan semacam itu pihak MA hanya membentuk tim ad hoc.

Oleh karena itu MA perlu mengubah struktur organisasinya dan membentuk unit kerja khusus (*task force*) yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan sistem manajemen informasi di MA, termasuk mengelola SIMARI, *website* MA serta mengambil alih fungsi Humas. Unit kerja tersebut sebaiknya dijabat oleh pejabat eselon II. Nomenklatur (nama) yang dapat dipertimbangkan bagi unit kerja ini adalah Pusat Pengolahan Data (Pulahta).

3. Indikator Keberhasilan

- a. Telah dilakukan pembaruan administrasi manual yang diselaraskan dengan rencana pembangunan sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi;
- b. Telah dilakukannya inventarisasi akses komputer di MA baik dari segi jumlah, spesifikasi hardware dan *software*, dan lain-lain;
- c. Telah dipetakannya unit-unit kerja (*working groups*) yang ada di MA;
- d. MA telah melakukan *human resources assessment* untuk mengetahui tingkat pengetahuan komputer (*computer literacy*) seluruh SDM yang ada di MA dan telah melakukan pembenahan/perbaikan terhadap hasil *assessment* tersebut;

²⁷⁵ Mengenai rekomendasi ini juga dapat dilihat pada Bab mengenai Organisasi Bagian 6 (Organisasi Kehumasan)

- e. MA telah membentuk unit khusus setingkat eselon II yang akan diberikan tanggungjawab untuk mengelola sistem manajemen informasi di MA;
- f. MA telah melakukan otomatisasi sistem manajemen informasi yang menyeluruh.

www.peraturan.go.id

BAB X

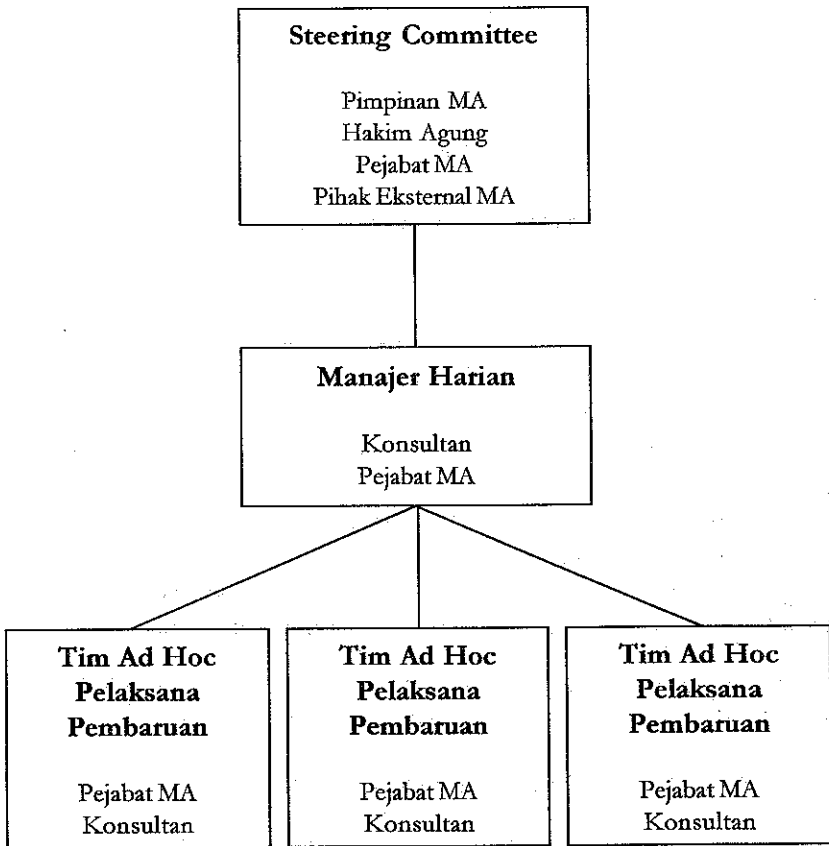
MANAJEMEN PERUBAHAN

Salah satu kunci keberhasilan proses pembaruan MA adalah bagaimana proses pembaruan tersebut dikelola. Bagaimana mengatasi resistensi kelompok yang menolak rencana pembaruan yang dicanangkannya, bagaimana menjawab hambatan-hambatan lain yang timbul, bagaimana mengupayakan komitmen dan dukungan berbagai pihak yang diperlukan untuk mensukseskan program pembaruan, bagaimana menyusun rencana dan program kerja konkrit dan terperinci serta mengestimasi anggaran yang dibutuhkan untuk melakukan proses pembaruan dan sebagainya. Untuk itulah, perlu suatu rencana pola perubahan yang baik.

Berikut ini adalah gambaran tahapan proses perubahan secara umum yang perlu dilakukan oleh MA untuk memulai proses pembaruan MA.

A. Pembentukan Tim Pembaruan Peradilan

Untuk memulai suatu proses perubahan, MA perlu membentuk Tim Pembaruan Peradilan (TPP). Tim inilah yang nantinya bertugas untuk menjadi motor utama proses perubahan. Struktur Organisasi Tim Pembaruan Peradilan ini bisa dibuat sebagai berikut:



1. *Steering Committee*

1.1. *Keanggotaan*

Steering Committee dapat terdiri dari:

- ◆ Pimpinan MA (Ketua Umum dan Wakil-Wakil Ketua Umum);
- ◆ Hakim Agung (koordinator);
- ◆ Pejabat MA (anggota);

- ♦ Pihak Eksternal MA, misalnya pengacara/advokat, akademisi atau aktivis lembaga kemasyarakatan (anggota).

1.2. Lingkup Tugas

Lingkup tugas yang dapat diberikan kepada *Steering Committee* antara lain:

- ♦ Melakukan perencanaan umum proses pembaruan peradilan (berdasarkan hasil studi-studi yang telah ada);
- ♦ Mengkoordinir pelaksanaan perencanaan yang ada yang akan dilakukan oleh Tim-tim khusus yang akan dibentuk untuk itu sesuai kebutuhan teknis;
- ♦ Mengawasi pelaksanaan perencanaan tersebut (pemenuhan indikator keberhasilan yang berhubungan dengan tahapan, waktu, substansi dan sebagiannya);
- ♦ Mengkoordinir penentuan program-program pembaruan lain yang diusulkan pihak-pihak di dalam MA maupun di luar MA;
- ♦ Melakukan proses konsultasi publik, sosialisasi pelaksanaan program dan upaya-upaya *public relation*; dan
- ♦ Melakukan upaya-upaya penggalangan dukungan dari berbagai pihak.

2. Manajer Harian

2.1. Keanggotaan

Manajer Harian dapat terdiri dari:

- ♦ Konsultan profesional yang bekerja *fulltime*;
- ♦ Pejabat MA.

2.2. Lingkup Tugas

Lingkup tugas yang dapat diberikan kepada Manager Harian antara lain:

- ♦ Membantu seluruh pelaksanaan tugas *Steering Committee*;
- ♦ Menyusun perencanaan teknis program perubahan dan dukungan anggaran serta dukungan lainnya yang dibutuhkan.

3. Tim Ad Hoc Pelaksana Pembaruan

3.1. Keanggotaan

Tim Ad Hoc Pelaksana Pembaruan dapat terdiri dari:

- ♦ Konsultan profesional yang bekerja khusus untuk program tertentu;
- ♦ Pejabat MA.

3.2. Lingkup Tugas

Lingkup tugas yang dapat diberikan kepada Tim Ad Hoc Pelaksana Pembaruan antara lain:

- ♦ Melaksanakan suatu program pembaruan tertentu.

B. *Launching* Program Pembaruan Peradilan

MA perlu membuat *launching* program pembaruan peradilan dengan agenda antara lain untuk menyampaikan:

- ♦ Organisasi Tim Pembaruan Peradilan;
- ♦ Rencana program pembaruan yang telah disusun; dan
- ♦ Media komunikasi (cara menghubungi kesekretariatan Tim, mekanisme partisipasi masyarakat dan sebagainya).

C. Penetapan *Quick Wins*

MA perlu menetapkan program/kegiatan prioritas yang akan dilakukan dilakukan dan dapat memberikan hasil yang cepat (*quick wins*) misalnya:

- ♦ Pembaruan sistem pengawasan;
- ♦ Pembentukan *code of conduct* hakim;
- ♦ Penyusunan sistem yang mendukung transparansi dan akuntabilitas MA;
- ♦ Penindakan hakim dan pegawai yang melakukan penyimpangan perilaku; dan
- ♦ Sosialisasi sarana pengaduan masyarakat.

D. Pelaksanaan

Memulai pelaksanaan seluruh rencana perubahan yang telah disusun, baik dengan melakukan penelitian-penelitian, pembaruan peraturan perundang-undangan dan kebijakan, pelaksanaan training dan sebagainya.

E. Pengawasan dan Evaluasi

Melakukan pengawasan dan evaluasi atas pelaksanaan proses perubahan yang telah dilakukan, termasuk di dalamnya memastikan pelaksanaan proses perubahan dilakukan sesuai dengan rencana yang telah disusun, menyelesaikan permasalahan dan hambatan-hambatan yang muncul dalam proses perubahan, menyusun ulang beberapa rencana yang perlu diperbaiki dan sebagainya.

LAMPIRAN 1

**TABULASI PROGRAM DAN KEGIATAN
PEMBARUAN MAHKAMAH AGUNG**

Kedudukan MA

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
I.	MENGENAI KEKOSONGAN INSTRUMEN EVALUASI KINERJA				
1.	Mendorong adanya jaminan anggaran yang memadai bagi Mahkamah Agung (MA) dalam peraturan perundang-undangan.	...	...	...	...
2.	Mendorong perbaikan sistem rekrutmen Hakim Agung dalam peraturan perundang-undangan.	...			
3.	Mendorong perbaikan sistem rekrutmen Hakim Agung dalam peraturan perundang-undangan.	...	...
4.	Membuat kesepakatan internal di MA mengenai tatacara berhubungan dengan lembaga negara lain.			...	
5.	Mendorong pembentukan UU Keprotokoleran.				...

Fungsi MA

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
I.	MENGISI KEKOSONGAN INSTRUMEN EVALUASI KINERJA				
1.	Menyusun dan menerbitkan Peraturan MA (PERMA) mengenai <i>Judicial Review</i> ¹ yang baru.	...	...
2.	Menyusun dan menerbitkan Surat Keputusan (SK) Ketua MA mengenai tatacara penyusunan PERMA.	...	...
3.	Memperbaiki sistem Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Hakim.	...	...
4.	Memperbaiki sistem Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) Hakim, mulai dari sistem rekrutmen, alokasi SDM, mutasi dan promosi serta sistem penilaian kinerja Hakim.	...	...
5.	Melakukan pendataan jumlah dan <i>track record</i> Hakim-hakim di Indonesia.	...	...
6.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain menghapuskan fungsi MA mengawasi penasehat hukum dan notaris dan fungsi memberikan pertimbangan hukum bagi Lembaga Tinggi Negara lain.	...	...

¹ Judicial Review adalah wewenang MA untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Organisasi MA

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
I. MENGENAI KEKOSONGAN INSTRUMEN EVALUASI KINERJA					
1.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain memisahkan fungsi kepaniteraan dan kesekretariatan jenderal.	•••			
2.	Mendorong perubahan Keputusan Presiden (Keppres) dan SK Panitera/Sekretaris Jendral (Sekjen) yang mengatur struktur organisasi MA untuk mengubah beberapa nama jabatan di kepaniteraan yang tidak sesuai.	•••			
3.	Memperbaiki sistem Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Hakim.	•••			
4.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain mengatur pembentukan Badan Pengawas (pengganti Inspektorat Jendral di Departemen Ke-Hakiman & HAM) yang dipimpin oleh eselon I.	•••			
5.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain menggabungkan fungsi Diklat dan Penelitian dan Pengembangan (Litbang) dalam 1 badan setingkat eselon I.	•••			
6.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain menghapuskan fungsi MA mengawasi penasehat hukum dan notaris dan fungsi memberikan pertimbangan hukum bagi Lembaga Tinggi Negara lain.	•••			

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
I.	MENGGISI KEKOSONGAN INSTRUMEN EVALUASI KINERJA				
7.	Menyusun dan menerbitkan SK Panitia/Sekjen yang mengatur pembentukan Pusat Pengolahan Data (Pulahta) yang bertanggungjawab untuk mengelola seluruh data yang diperlukan MA, termasuk mengelola Sistem Informasi Mahkamah Agung RI (SIMARI) ² dan situs MA.	•••			
8.	Menerbitkan SK Panitia/Sekjen untuk memperjelas kualifikasi dan <i>job description</i> Tim Ahli. ³	•••			
9.	Menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur tentang kewenangan dan tata tertib Sidang Pleno MA.	•••			
10.	Mendorong terbentuknya Tim Bersama antara MA, Departemen KeHakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh & HAM), Menteri Pendayaan Aparatur Negara (Menpan), Departemen Keuangan (Depkeu), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Nasional (BKN) dalam rangka persiapan penyatuan atap. ⁴	•••			

² SIMARI adalah sistem pelayanan informasi yang berisikan informasi seputar proses/tahap yang tengah dilalui suatu perkara yang diperiksa oleh MA.

³ Tim Ahli adalah sekelompok hakim yang bertugas untuk memberikan pertimbangan dan pendapat kepada Pimpinan MA.

⁴ Sistem Satu Atap adalah sistem dimana pembinaan organisasi, finansial, administrasi dan teknis yudisial pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding berada di bawah kewenangan 1 (satu) lembaga; dalam hal ini MA. Saat ini sampai dengan Agustus 2004, kewenangan untuk membina aspek organisasi, finansial, administrasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding berada ada pada departemen, baik Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Agama dan Departemen Pertahan dan Keamanan.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
11.	Melanjutkan program-program perencanaan dan pelaksanaan sistem satu atap.	•••			
12.	Mendorong DPR dan Presiden untuk menyusun UU MA baru untuk membentuk organisasi eselon I yang baru pada MA yang terdiri dari Sekjen, Panitera, Badan Pembinaan Peradilan (pengganti Dirjen Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara) ⁵ , Badan Pengawas (Pengganti Irjen) dan Badan Pendidikan dan Pelatihan.	•••			

⁵ Dirjen Badilumtun merupakan direktorat dibawah Depkeh HAM yang selama ini memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan Peradilan Umum dan badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sumber Daya Manusia

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A.	Perbaikan Rekrutmen Hakim Agung				
1.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur penggunaan sistem rekrutmen terbuka (<i>open recruit-ment system</i>) dalam melakukan rekrutmen Hakim Agung.	•••	•••		
2.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur syarat usia menjadi Hakim Agung yang lebih rendah dan menyamakan persyaratan antara calon Hakim Agung dari karir dan calon Hakim Agung dari non karir. ⁶	•••	•••		
3.	Mendorong diundangkannya UU Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur proses rekrutmen Hakim Agung yang memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas, <i>right man on the right place</i> dan partisipatif.	•••	•••		
4.	Memberikan pembekalan bagi Hakim Agung yang yang baru terpilih.	•••	•••		
B.	Perbaikan Pemilihan Pimpinan MA				
5.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur proses pemilihan Pimpinan MA secara internal.				

⁶ Yang dimaksud dengan Hakim Agung Non-Karir adalah Hakim Agung yang berasal dari kalangan non hakim karir, misalnya pengacara, akademisi dan sebagainya.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
2.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur persyaratan khusus bagi calon Pimpinan MA.	...			
C. Pengurangan Hakim Agung					
1.	Melakukan studi untuk menentukan jumlah Hakim Agung yang ideal (bersamaan dengan studi untuk mengukur standar minimum produktivitas Hakim Agung).		...		
2.	Melakukan pengurangan Hakim Agung secara bertahap.		...	...
D. Perbaikan Penentuan Masa Jabatan Hakim Agung					
1.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur persyaratan baru bagi masa jabatan Hakim Agung yaitu 65 tahun dan dapat diperpanjang jika dianggap masih layak.	...			
E. Perbaikan Gaji dan Tunjangan Hakim Agung					
1.	Melakukan studi untuk menentukan tingkat gaji dan tunjangan bagi Hakim Agung yang dianggap memadai.		...		
2.	Mendorong pemerintah untuk meningkatkan gaji dan tunjangan Hakim Agung secara bertahap.		...	...	...

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
F.	Perbaiki Kualitas, Integritas dan Kinerja Pegawai MA				
1.	Melakukan perbaikan sistem rekrutmen dan pengisian jabatan bagi pegawai MA.		...		
2.	Melakukan perbaikan sistem pengawasan dan pendisiplinan bagi pegawai MA.	...			
3.	Meningkatkan kualitas dan kuantitas pendidikan dan pelatihan bagi panitera pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding.	...	...	...	...
4.	Melakukan sudi untuk menghitung jumlah pegawai yang dibutuhkan MA.		...		
5.	Melakukan kegiatan-kegiatan untuk menekan penambahan jumlah pegawai MA dan melakukan realokasi atau pengurangan jumlah pegawai MA.		...		
6.	Memperjuangkan peningkatan gaji dan tunjangan atau insentif bagi pegawai MA.	...	...	...	...

Pengawasan dan Pendisiplinan

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A.	Pengawasan				
1.	Perbaiki Sistem Pengawasan Perilaku Hakim				
1.1	Mendorong diundangkannya UU Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur pemberian fungsi pengawasan perilaku Hakim dan Hakim Agung, baik perilaku di dalam dan di luar sidang, kepada Komisi Yudisial.	•••			
1.2	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA untuk antara lain mengatur mekanisme pengangkatan pengawas, mekanisme penerimaan dan penindaklanjutan laporan dan pengaduan masyarakat, mekanisme pertanggungjawaban lembaga pengawas, jaminan terhadap pelapor dan sebagainya.	•••			
1.3	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain mengatur peningkatan unit kerja Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan (organ yang dijabat eselon II yang ada di bawah koordinasi Tuada Wasbin) menjadi Badan Pengawas (yang dijabat eselon I).	•••			
1.4	Melakukan pendidikan dan pelatihan bagi pejabat yang menjalankan fungsi pengawasan.	•••	•••		
1.5	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA tentang aturan perilaku (<i>code of conduct</i>) bagi Hakim dan Hakim Agung.	•••			

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
1.6	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengintruksikan setiap Hakim untuk segera menyerahkan lapran daftar harta kekayaannya kepada Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN) disertai sanksi bagi yang melanggarnya.	...			
1.7	Bekerjasama dengan KPKPN untuk memperoleh data mengenai Hakim yang belum menyerahkan laporan harta kekayaan kepada KPKPN.	...			
1.8	Menyebarkan informasi mengenai mekanisme mengajukan laporan dan pengaduan kepada masyarakat Pembinaan (organ yang dijabat eselon II yang ada di bawah koordinasi Tuada Wasbin) menjadi Badan Pengawas (yang dijabat eselon I).	...	...
2.	Perbaikan Pengawasan Administrasi Peradilan dan Teknis Yudisial				
2.1	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang memperbarui aturan mengenai mekanisme eksaminasi putusan Hakim. ⁷	...			
2.2	Melakukan <i>pilot project</i> dengan cara mengeksaminasi putusan yang dibuat oleh pimpinan pengadilan dan memulai penyusunan <i>database</i> kualitas Hakim berdasarkan hasil eksaminasi tersebut.	...			

⁷ Eksaminasi Putusan adalah suatu mekanisme pengevaluasian kualitas Hakim dengan cara melakukan penilaian terhadap putusan-putusan diputus oleh Hakim.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
2.3	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang memperbarui pengaturan mengenai substansi laporan rutin yang harus diserahkan pengadilan ke MA.		•••		
B. Perbaiki Sistem Pendisiplinan Hakim					
1.	Mendorong diundangkannya UU Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur pemberian kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk melakukan proses pendisiplinan dan menjatuhkan sanksi tertentu kepada Hakim serta mengatur mekanisme pendisiplinan yang transparan dan akuntabel.	•••			
2.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA mengenai <i>code of conduct</i> Hakim yang di dalamnya mengatur pula pedoman dalam penjatuhan sanksi bagi Hakim.	•••			
3.	Membangun sistem informasi yang baik sehingga setiap data hasil pendisiplinan dapat diketahui oleh lembaga/bidang yang bertanggungjawab untuk melakukan mutasi, promosi atau pendidikan dan pelatihan bagi Hakim.	•••	•••	•••	

Sumber Daya Finansial dan Sarana/Prasarana

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A.	Anggaran				
1.	Perbaiki Sistem Penyusunan Rencana Anggaran				
1.1	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur kewajiban untuk membuat usulan anggaran yang lebih partisipatif, rinci dan didasarkan pada parameter yang obyektif.	...			
1.2	Memastikan agar pihak yang mewakili MA dalam pembahasan rencana anggaran adalah orang-orang yang kompeten.	...	...	...	...
2.	Perbaiki Sistem Pelaksanaan Anggaran				
2.1	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur proses pengadaan barang dan jasa yang transparan dan efisien.		...		
3.	Perbaiki Sistem Pengawasan Anggaran				
3.1	Menyusun standar harga barang dan jasa.		...		
3.2	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru dan Keppres yang antara lain mengatur pembentukan Badan Pengawas yang bertanggungjawab untuk melakukan pengawasan anggaran MA.	...			

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
4.	Perbaiki sistem Pengelolaan, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Uang Perkara.				
4.1	Menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur mengenai pola pengelolaan, pengawasan dan pertanggungjawaban uang perkara, termasuk di dalamnya pengintegrasian sistem pencatatan uang perkara ⁸ dengan uang yang berasal dari APBN.	...			
4.2	Memberikan kesempatan kepada Badan Pengawas Keuangan untuk memeriksa uang perkara di MA.	...	...	...	...
5.	Peningkatan Anggaran Bagi MA				
5.1	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru yang antara lain mengatur jaminan kecukupan anggaran dan mekanisme akuntabilitas pengelolaannya.	...			
5.2	Melakukan <i>need assesment</i> untuk mengetahui jumlah anggaran riil yang dibutuhkan pengadilan, dengan melibatkan tim yang terdiri dari MA, Depkeu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), DPR dan ahli/profesional.	...			
5.3	Memperjuangkan agar anggaran bagi MA menjadi sektor tersendiri dalam APBN.	...	...	...	...
5.4	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA mengenai sistem pengelolaan keuangan MA.	...			

⁸ Yang dimaksud dengan Uang Perkara adalah uang yang diperoleh MA dari biaya perkara yang dibayarkan para pihak yang berperkara di MA.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
B.	Sarana dan Prasarana				
1.	Peningkatan Sarana dan Prasarana				
1.1	Mendorong adanya peningkatan anggaran guna menunjang perbaikan sarana pendukung, termasuk di antaranya sarana pendukung pelaksanaan sistem satu atap, sarana kerja dan fasilitas perpustakaan.	***	***	***	***
1.2	Mendorong pemenuhan fasilitas kendaraan dinas dan rumah dinas bagi Hakim Agung	***			

Manajemen Perkara

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A.	Perbaikan Sistem Pendaftaran dan Pemrioritasan Perkara				
1.	Melakukan komputerisasi sistem pendaftaran perkara.			***	
2.	Meningkatkan kontrol terhadap petugas pendaftaran perkara.	***	***	***	***
3.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA mengenai mekanisme pemrioritasan perkara ⁹ agar mekanisme tersebut lebih obyektif.		***		

⁹ Yang dimaksud dengan Pemrioritasan Perkara adalah tindakan untuk memeriksa dan memutus suatu perkara tertentu lebih dahulu dibanding perkara lain yang masuk ke MA lebih awal.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
B. Perbaikan Sistem Pendistribusian Perkara					
1.	Melakukan studi dan menyusun sistem pengklasifikasian perkara berdasarkan bobot (berat/ringan-nya) perkara dan kesamaan permasalahan hukumnya (<i>similarity of questions of law</i>) yang terkomputerisasi.	...	...
2.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru untuk antara lain mengatur mengenai pemberlakuan sistem kamar. ¹⁰	...			
3.	Menyusun sistem pembagian majelis yang akan menangani perkara dan pendistribusian perkara ke majelis berdasarkan sistem acak secara terkomputerisasi.		...	...
C. Perbaikan Sistem Memeriksa dan Memutus Perkara					
1.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur kewajiban setiap Hakim Agung untuk membuat jadwal musyawarah pembahasan putusan yang bisa diakses publik.		...		
2.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur agar pembacaan putusan dilakukan pada hari yang sama dengan musyawarah untuk memutus perkara.		...		
3.	Melakukan perbaikan sistem rekrutmen Asisten Hakim Agung.				

¹⁰ Sistem Kamar adalah sistem dimana masing-masing Tim ('kamar') hanya berwenang memeriksa dan memutus perkara tertentu saja sesuai keahlian Hakim-Hakim Agung yang ada di Tim tersebut. Misalnya Tim A hanya memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara perdata saja atau Tim B hanya memeriksa dan memutus perkara pidana saja.

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
D.	Perbaikan Sistem Pengetikan Putusan				
1.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur mengenai jumlah halaman minimum yang harus diselesaikan juru ketik setiap harinya.		***		
2.	Mengupayakan pemberian insentif finansial bagi pegawai pendukung proses penyelesaian perkara.	***	***		
3.	Melakukan pengarahannya kepada juru ketik mengenai dampak dari kesalahan pengetikan.		***		
4.	Meningkatkan kontrol terhadap asisten Hakim Agung/panitera pengganti dan juru ketik.	***	***	***	***
5.	Mendorong adanya peningkatan gaji, tunjangan atau insentif finansial bagi pegawai pendukung proses penyelesaian perkara.	***	***	***	***
E.	Perbaikan Sistem Pengarsipan				
1.	Menerbitkan SK Ketua MA yang mengatur mengenai pengarsipan berkas perkara yang lebih terinci dengan didukung sistem yang terkomputerisasi untuk memudahkan pencarian data.		***	***	
F.	Pengurangan Tumpukan Perkara				
1.	Melakukan upaya untuk meningkatkan kualitas dan produktivitas Hakim Agung dan pegawai pendukung proses penyelesaian perkara.	***	***	***	***

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
2.	Mendorong perubahan UU yang mengatur mengenai hukum acara untuk antara lain menutup celah-celah yang biasa dipergunakan pengacara/pihak berperkara untuk memperlambat proses peradilan.			...	
3.	Mendorong perbaikan mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan.	...	...	...
4.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur bahwa perkara yang tidak memenuhi persyaratan formil tidak perlu diperiksa dan diputus oleh MA. ¹¹	...			
5.	Mendorong diundangkannya UU MA baru untuk antara lain mengatur mengenai pembatasan perkara yang dapat diperiksa dan diputus oleh MA.	...			
6.	Melakukan audit untuk mengetahui jumlah perkara yang secara riil masih menumpuk di MA dan melakukan verifikasi untuk mengetahui apakah para pihak yang perkara yang sudah lama menumpuk di MA dan sampai sekarang perkaranya belum diputus masih menginginkan adanya keputusan atas perkaranya tersebut atau tidak.	...			
G. Peningkatkan Produktivitas Hakim Agung					
1.	Melakukan studi untuk mengukur standar minimum produktivitas Hakim Agung untuk memutus perkara dengan bobot tertentu.		...		

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
2.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA mengenai standar minimum produktivitas Hakim Agung.			...	
3.	Memperbaiki sistem kontrol terhadap produktivitas Hakim Agung.	...	...	...	...
4.	Mendorong peningkatan insentif finansial bagi Hakim Agung (sebelum ada peningkatan gaji dan tunjangan).	...			

Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A. Akuntabilitas					
1.	Menyusun dan menerbitkan Laporan Tahunan secara rinci ke publik setiap tahunnya dibarengi dengan melakukan <i>open house</i>.	...	...	...	...
2.	Mendorong diundangkannya UU MA yang baru yang antara lain mengatur kemungkinan pencantuman <i>dissenting opinion</i> dalam salinan putusan MA.	...			
B. Transparansi					
1.	Memperluas cakupan informasi yang dapat diakses masyarakat melalui SIMARI dan situs MA.	...			
2.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang antara lain mengatur sistem peng- <i>input</i> -an data ke SIMARI yang lebih baik dan lebih efisien.	...			

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
3.	Memperbarui peralatan pendukung SIMARI agar informasi dalam SIMARI dapat diakses oleh publik secara langsung (tanpa perlu mendatangi MA).	...			
4.	Mendorong diterbitkannya Keppres yang mengatur pembentukan Pusat Pengolahan Data (Pulahta), unit khusus yang akan diberikan tanggung jawab untuk mengelola informasi di MA, termasuk mengelola SIMARI, situs MA serta memberikan pelayanan informasi kepada publik.	...			
5.	Mendorong peningkatan anggaran bagi MA untuk menunjang program penerbitan putusan MA.	...			
6.	Bekerjasama dengan swasta untuk menerbitkan putusan MA.	...			
7.	Menyusun dan menerbitkan SK Ketua MA yang menjamin hak masyarakat untuk dapat mengakses seluruh informasi yang dikelola MA, dengan beberapa pengecualian.	...			
C. Sistem Informasi					
1.	Melakukan pembaruan administrasi data secara manual untuk nantinya dikembangkan menjadi sistem administrasi yang terkomputerisasi.	...			
2.	Melakukan inventarisasi aset yang berhubungan dengan pengelolaan informasi yang terkomputerisasi dan melakukan <i>capacity planning</i>.	...		

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
3.	Memetakan kelompok kerja di MA dan jenis kebutuhan informasi masing-masing kelompok kerja yang ada.	•••			
4.	Melakukan penilaian kemampuan SDM di MA untuk menuju pembauran sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi.	•••			
5.	Membangun sistem manajemen informasi yang terkomputerisasi.	•••	•••	•••	•••

¹¹ Yang dimaksud dengan persyaratan formil adalah persyaratan diterima tidaknya suatu permohonan kasasi yang secara tegas ditentukan dalam Undang Undang yang tidak berkaitan dengan pokok perkara, seperti tenggat waktu pengajuan kasasi atau Peninjauan Kembali, Memori Kasasi dll.

Pengelolaan Perubahan

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
A.	Pembentukan Tim Pengelola Perubahan				
1.	Membentuk Tim untuk mengelola perubahan, yang dapat terdiri dari: (1) Steering Committee (SC) yang beranggotakan Pimpinan MA, Hakim Agung, pejabat MA dan kalangan eksternal MA pemerhati peradilan. Fungsi SC adalah membantu Pimpinan MA dalam mengambil kebijakan umum, mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan proses perubahan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan proses perubahan, mengkomunikasikan proses perubahan ke pihak-pihak di luar MA, mengupayakan dukungan-dukungan pihak luar untuk membantu proses perubahan. (2) Tim Manajemen Harian yang beranggotakan konsultan profesional dan pejabat MA. Fungsi Tim ini adalah membantu seluruh pelaksanaan fungsi SC dan menkoordinir Tim Ad Hoc Pelaksana Teknis Perubahan (3) Tim Ad Hoc Pelaksana Teknis Perubahan yang beranggotakan pejabat MA dengan didukung ahli dari luar MA. Tim ini berfungsi untuk melaksanakan proyek-proyek tertentu dalam rangka proses perubahan.	...			
B.	Penyampaian Rencana Perubahan (Pembaruan) Kepada Publik				
1.	Menyampaikan kepada publik Tim Pengelola Perubahan dan rencana perubahan yang akan dilakukan.	...			

	PROGRAM PEMBARUAN/ KEGIATAN	Jangka Pendek		Jangka Menengah	Jangka Panjang
		1 thn *	1 thn **	2-5 thn	>5 thn
C.	Penentuan <i>Quick Wins</i>				
1.	Menentukan program dan kegiatan yang prioritas dan dapat memberikan hasil yang cepat (<i>quick wins</i>) ke publik antara lain: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Pembaruan sistem pengawasan ; ◆ Pembentukan <i>code of conduct</i> Hakim; ◆ Pembaruan sistem evaluasi kinerja dan kualitas Hakim; ◆ Penyusunan database kualitas Hakim; ◆ Penyusunan sistem yang mendukung transparansi dan akuntabilitas MA; ◆ Penindakan Hakim dan pegawai yang melakukan penyimpangan perilaku; dan ◆ Pelaksanaan proses peralihan wewenang pembinaan pengadilan dari Depkeh & HAM ke MA. 	...			
D.	Pelaksanaan				
1.	Melaksanakan proses perubahan.	...	...	...	...
E.	Pengawasan dan Evaluasi				
1.	Melakukan pengawasan dan evaluasi atas proses perubahan.	...	...	...	...

Keterangan :

Jangka Pendek

1 tahun * = Dalam kurun waktu 1 tahun sebelum penyatuan atap

1 tahun ** = Dalam kurun waktu 1 tahun setelah penyatuan atap

Jangka menengah = Mulai tahun kedua sampai tahun kelima sejak penyatuan atap

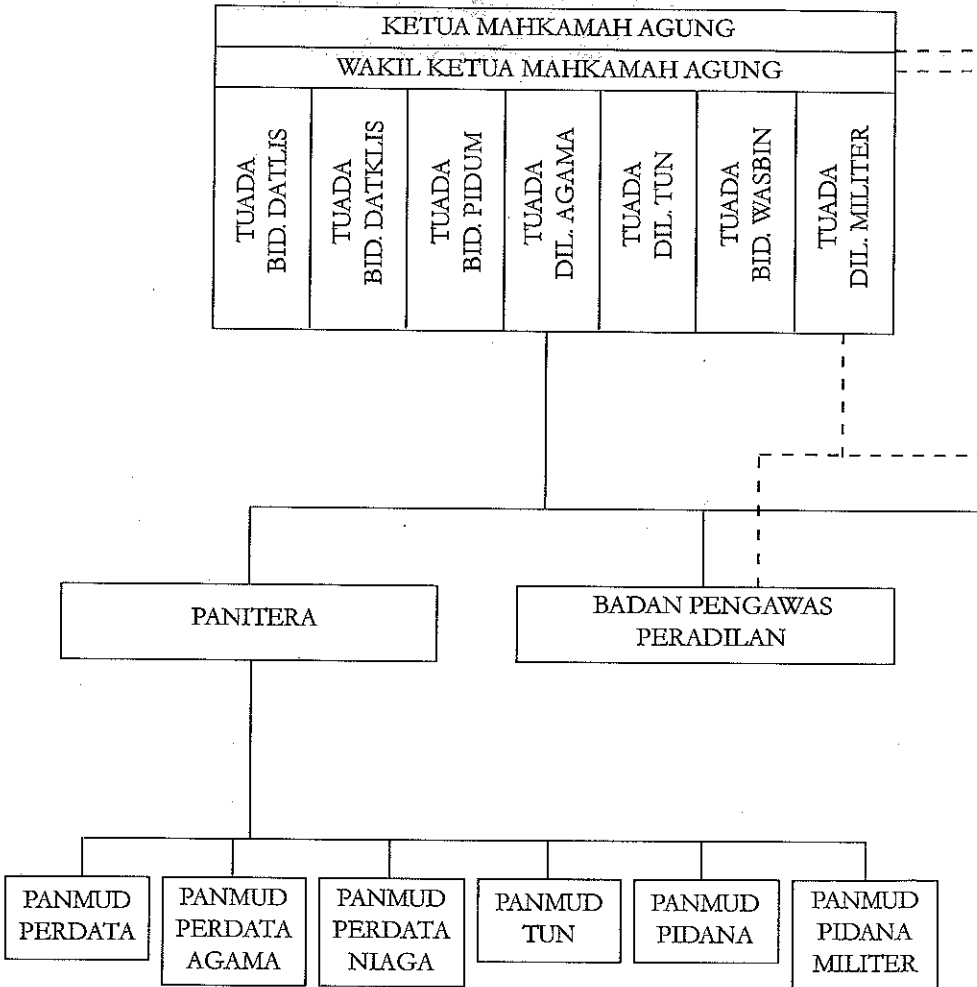
Jangka panjang = Setelah tahun kelima sejak penyatuan atap

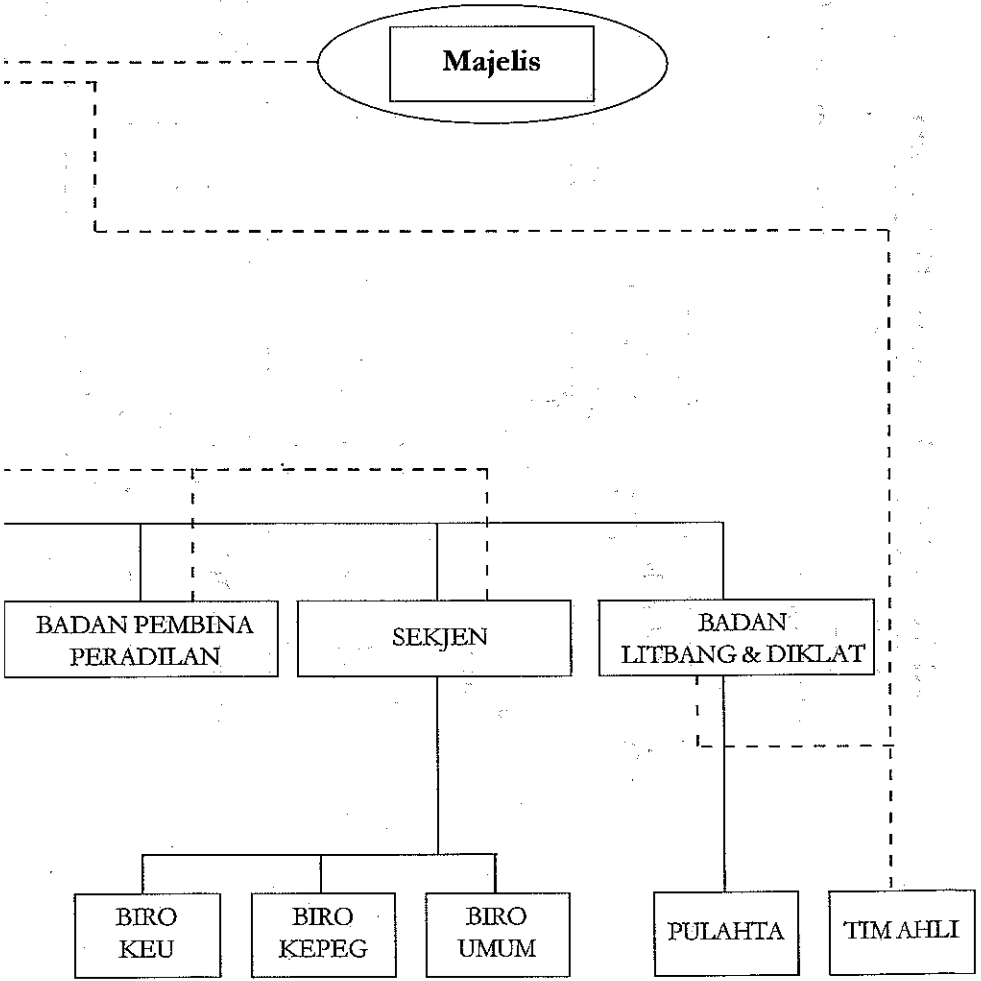
Penyatuan atap = 31 Agustus 2004

LAMPIRAN 2

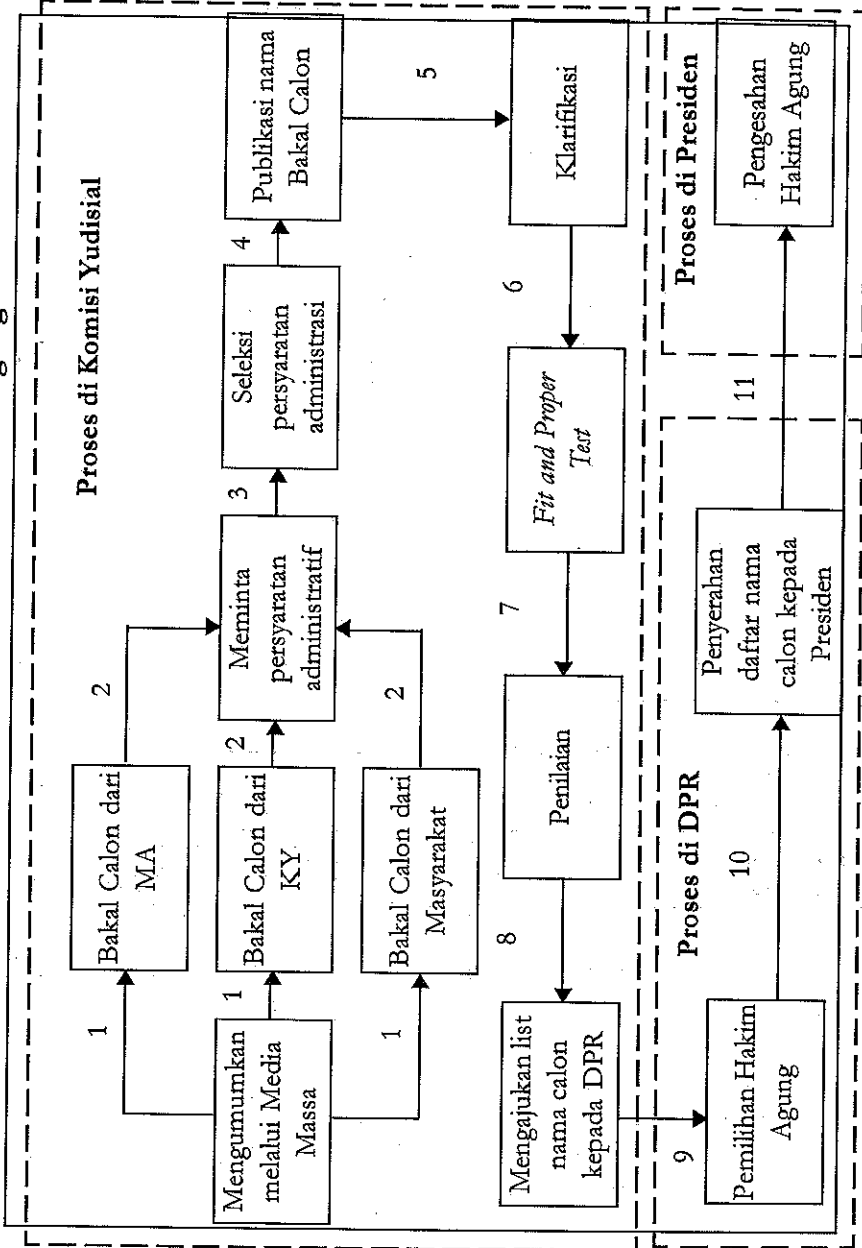
Rekomendasi Bagan Organisasi MA Pasca Penyatuan Atap

Rekomendasi Bagan Organisasi MA
Pasca Penyatuan Atap





Rekomendasi Skema Proses Pencalonan Hakim Agung



Keterangan:

- 1) Mengundang partisipasi masyarakat dan meminta pendapat MA untuk mengusulkan bakal calon Hakim Agung.

KY harus mengumumkan kepada publik –melalui media massa- dan MA bahwa akan ada rekrutmen hakim agung dan meminta masyarakat dan MA untuk memberikan masukan nama bakal calon. Pengumuman tersebut juga harus menjelaskan jumlah hakim agung yang akan direkrut serta spesifikasi keahlian bakal calon yang dibutuhkan MA (berdasarkan kekosongan yang ada). (30 hari kerja)

Paralel dengan mengundang masukan dari masyarakat, KY secara aktif harus menjaring nama bakal calon yang menurut KY layak untuk dijadikan bakal calon. Proses untuk menjaring nama secara aktif maupun berdasarkan usulan masyarakat dan MA dilakukan selama 5 hari kerja.

- 2) KY meminta kesediaan bakal calon yang telah dijaring untuk memenuhi persyaratan administratif (10 hari kerja):
 - a. daftar seluruh harta kekayaan bakal calon dan keluarga inti serta penjelasan mengenai sumber pemasukan;
 - b. riwayat hidup, termasuk riwayat pekerjaan, pendidikan dan pengalaman organisasi;
 - c. seluruh copy putusan bakal calon 2 (dua) tahun terakhir bagi calon yang berasal dari karir (hakim);
 - d. paper atau tulisan dengan topik tertentu;
 - e. seluruh pembelaan atau tuntutan atau karya ilmiah atau hasil kerja intelektual lain yang dibuat bakal calon selama 2 (dua) tahun terakhir,
- 3) Menyeleksi pemenuhan persyaratan administratif dan mempublikasikan ke masyarakat bakal calon yang lolos seleksi tersebut

Seleksi dilakukan terhadap *pemenuhan* persyaratan administrasi (bukan yang bersifat material) bakal calon.

4) Mempublikasikan nama-nama bakal calon hakim agung yang lolos seleksi tersebut ke masyarakat untuk mendapat penilaian dan tanggapan. Penilaian, pengaduan atau laporan dapat diberikan ke KY sampai dengan selesainya batas waktu tahap berikutnya (lihat butir 4). (5 hari kerja)

5) Melakukan klarifikasi *track record* bakal calon

KY harus mengklarifikasi ke pihak-pihak yang mengenal bakal calon. KY harus 'mengaudit' dan mengklarifikasi kekayaan bakal calon dan keluarga intinya dihubungkan dan disesuaikan dengan sumber pendapatan (pemasukan) yang dimiliki bakal calon dan keluarganya. Dalam melakukan klarifikasi tersebut, KY dapat membandingkan dengan data perpajakan, perbankan, pertanahan dan lain-lain.

KY mengkaji hasil pemikiran bakal calon, berupa putusan, pembelaan, tuntutan atau karya ilmiah dan hasil pemikiran dalam bentuk lain. Selain itu, KY harus mengkaji *paper* atau tulisan dengan dukungan dari akademisi, praktisi hukum, mantan jaksa atau mantan hakim dan hakim agung. KY juga perlu untuk melacak *statement* atau tulisan bakal calon di berbagai media massa dan fora pada masa lalu.

Untuk mengklarifikasi pengaduan masyarakat KY dapat meminta bantuan dan informasi dari pihak-pihak misalnya MA, pelapor, Direktur Jendral Pajak, Kepala Badan Pertanahan Nasional, KPKPN, organisasi advokat dan sebagainya, termasuk bakal calon. Selain masalah pribadi, jika KY memiliki bukti yang cukup kuat atas integritas bakal calon, Komisi dapat melakukan klarifikasi secara terbuka dalam proses *fit and proper test* (tahap berikutnya). (40 hari kerja dan dapat diperpanjang 20 hari kerja)

6) Melakukan '*fit and proper test*' secara terbuka

Dalam proses ini, laporan masyarakat dan hasil temuan KY dalam tahap klarifikasi awal, ditanyakan langsung kepada bakal calon secara terbuka, kecuali untuk hal-hal tertentu yang telah diklarifikasi secara tertutup. Dalam proses ini pula KY harus menguji kualitas bakal calon, misalnya dengan menanyakan hal-hal seputar hasil kajian KY atas hasil

putusan, pembelan, tuntutan atau bentuk pemikiran bakal calon lainnya kepada bakal calon, menanyakan hal-hal sehubungan dengan paper atau tulisan yang dibuat mereka dan sebagainya. (10 hari kerja dan dapat diperpanjang hingga 10 hari kerja)

- 7) Memberikan penilaian terhadap bakal calon secara terbuka dan mengajukan nama-nama bakal calon hakim agung kepada DPR dengan memberikan alasan

Setiap anggota KY (secara individual) memberikan penilaian terhadap masing-masing bakal calon dan dengan mencantumkan alasannya dan disesuaikan dengan kebutuhan MA. Penilaian tersebut bersifat terbuka. Penilaian individual tersebut kemudian dibahas dan disepakati dalam rapat pleno Komisi.

Kemudian, KY mengajukan (mengusulkan) nama-nama bakal calon lulus proses rekrutmen tersebut kepada DPR. Jumlah nama bakal calon yang diajukan minimal 2 (dua) kali jumlah kebutuhan. Jika dari sejumlah bakal calon yang diproses, KY tidak berhasil memperoleh bakal calon yang dianggap layak 2 (dua) kali dari jumlah kebutuhan yang ada, maka KY dapat menyerahkan nama bakal calon sesuai dengan hasil penilaiannya tersebut –berapapun jumlahnya- ke DPR dan segera melakukan proses rekrutmen tambahan. (5 hari kerja).

- 8) DPR memilih hakim agung berdasarkan daftar nama yang diajukan KY. DPR wajib dan hanya dapat memilih bakal calon di antara daftar nama yang diajukan KY. Jumlah bakal calon yang wajib dipilih DPR adalah minimal $\frac{1}{2}$ dari jumlah yang diusulkan KY. DPR bisa saja memilih seluruh bakal calon yang diusulkan KY jika diinginkan, selama sesuai dengan jumlah hakim agung yang dibutuhkan.

Jika dalam waktu 30 hari kerja DPR belum memilih $\frac{1}{2}$ dari jumlah nama bakal calon yang diajukan KY, maka DPR dianggap telah menyetujui usulan KY sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkannya. Pemilihan hakim agung oleh tim khusus di DPR harus dilakukan secara terbuka. Hasil pembahasan tim tersebut kemudian disepakati oleh pleno DPR.

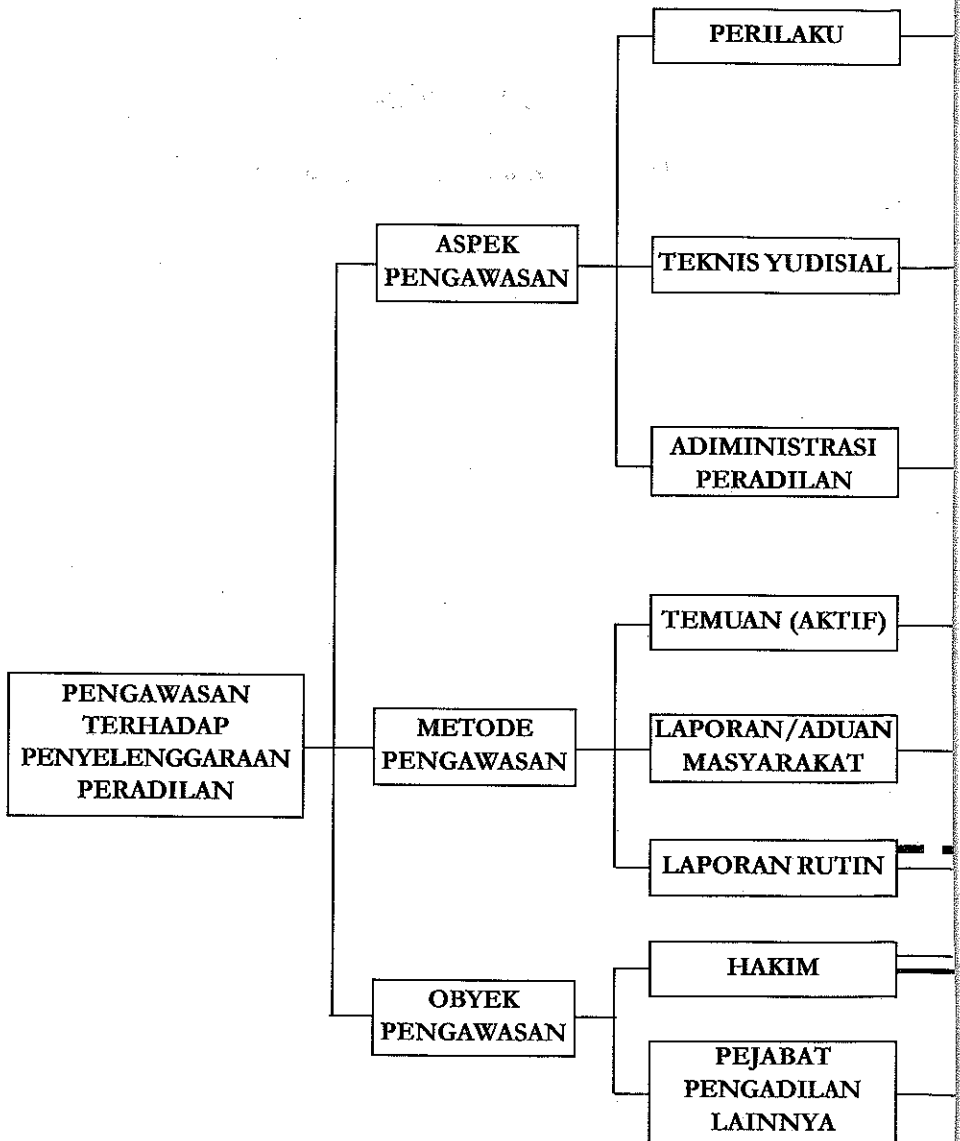
- 9) Daftar nama calon hakim agung tersebut kemudian diserahkan ke Presiden untuk ditetapkan.
- 10) Presiden wajib menetapkan seluruh calon hakim agung yang diajukan DPR untuk menjadi hakim agung. Jangka waktu maksimal 10 hari kerja. Jika jangka waktu tersebut telah lewat, maka seluruh calon yang telah dipilih berdasarkan hukum otomatis menjadi hakim agung.

Berdasarkan proses di atas, jangka waktu keseluruhan yang diperlukan untuk melakukan proses rekrutmen adalah antara 5-5 ½ bulan (maksimum 140 hari kerja), tidak termasuk jangka waktu mengumumkan adanya kekosongan kursi di MA untuk mengundang usulan masyarakat dan masukan dari MA. Mengingat prosesnya yang cukup panjang dan untuk menghindari adanya kekosongan hakim agung yang terlalu lama, KY harus bersikap antisipatif. Artinya, Komisi sudah harus memulai proses rekrutmen sekitar paling tidak 3 bulan sebelum ada kekosongan posisi hakim agung. Jadi sebelum ada kekosongan, calon hakim agung baru telah dipilih dan dapat mengikuti proses penyesuaian (orientasi) terlebih dahulu.

LAMPIRAN 4

Rekomendasi Skema Pengawasan

Rekomendasi Skema Pengawasan



Penilaian perilaku hakim dengan acuan dasar code of conduct. Lingkup perilaku yang dimaksud misalnya: larangan bertemu pihak yang berperkara, larangan menerima hadiah dari pihak yang berperkara atau pihak lain yang terkait sebelum/ sesudah memutus perkara dan lain-lain.

Kemampuan teknis menangani perkara, penyusunan BAP, pembuatan dan pengisian daftar kegiatan persidangan, tenggang waktu penyelesaian perkara, penyelesaian minutas, kualitas putusan, eksekusi.

Tertib prosedur penerimaan perkara, registrasi perkara, keuangan perkara, pemeriksaan buku keuangan perkara, kearsipan perkara, pembuatan laporan perkara, eksekusi putusan

Melalui kunjungan, mengamati pemberitaan media, mengumpulkan masukan dari 'user' pengadilan

Anggota masyarakat, organisasi masyarakat

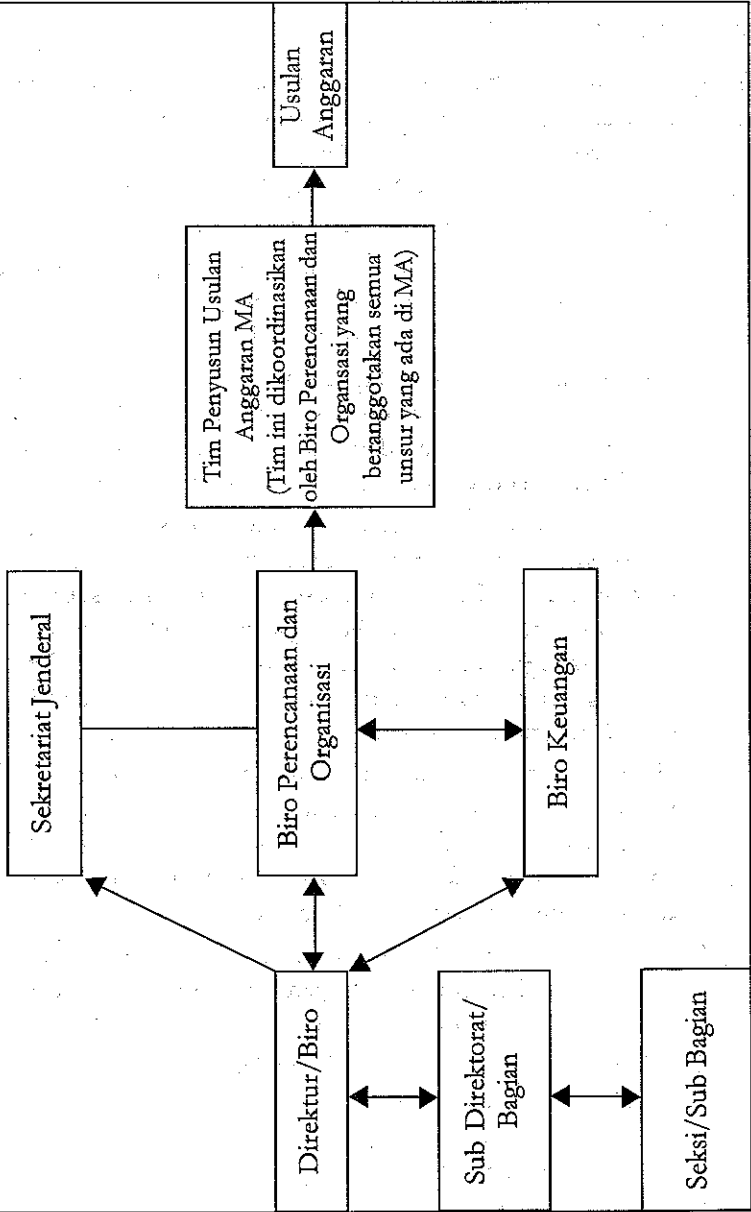
Komisi Yudisial

Ketua Muda MA
Bidang
Pengawasan dan
Pembinaan

Keterangan:

- : Pengawasan oleh Komisi Yudisial
- : Pengawasan oleh MA melalui Ketua Muda Bidang Pengawasan dan Pembinaan
- — —** : Secara tidak langsung (bersifat tembusan)
-** : Pengawasan MA terhadap Perilaku Hakim tergantung UU Komisi Yudisial

TATA CARA PENYUSUNAN USULAN ANGGARAN INTERNAL MA

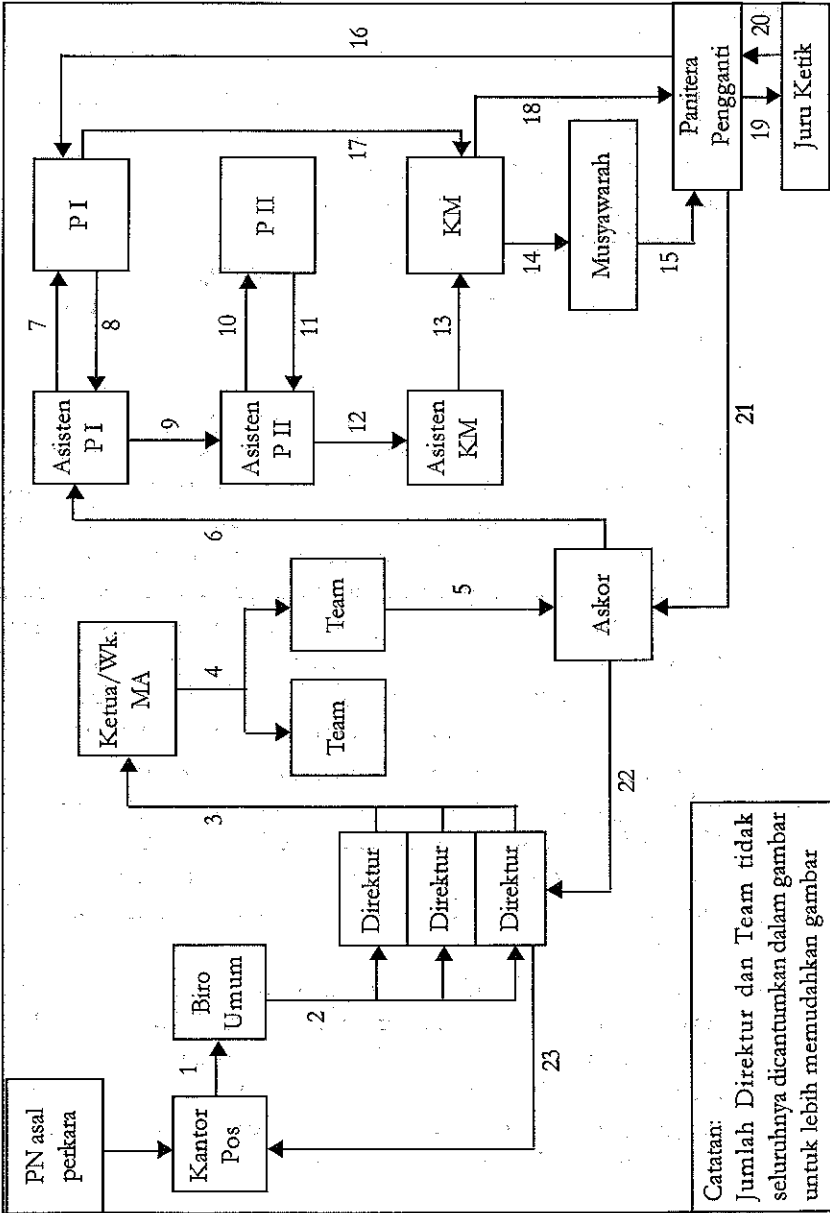


Keterangan:

Pengajuan usulan, baik untuk anggaran rutin maupun anggaran pembangunan, harus dilakukan secara partisipatif dan *bottom up*, yakni tidak saja dimulai dari unit kerja yang paling kecil tetapi juga ada komunikasi dua arah untuk membahas usulan yang diajukan. Tahapan-tahapan dalam pengajuan anggaran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Setiap Seksi/Sub Bagian sebagai unit kerja yang paling kecil menyampaikan usulan, baik untuk anggaran rutin maupun pembangunan kepada Sub Direktorat/Bagian yang menjadi atasannya.
2. Setelah Sub Direktorat/Bagian mengkomunikasikan (membahas) usulan yang diajukan oleh unit kerja yang ada di bawahnya dengan unit kerja terkait, kemudian usulan itu akan diajukan oleh Sub Direktorat/Bagian Kepada Direktur atau Biro yang menjadi atasannya.
3. Terhadap usulan yang masuk kemudian Direktur atau Kepala Biro melakukan pembahasan dengan Sub Direktorat/Bagian yang mengajukan usulan. Setelah dicapai kata sepakat mengenai usulan yang diajukan, Direktur atau kepala Biro akan mengajukan usulan anggaran dari lingkungan direktorat atau Biro-nya kepada Biro Perencanaan dan Organisasi dan Biro Keuangan. Sebagai tembusan, usulan ini juga diberikan kepada Pansekjen.
4. Biro Perencanaan dan Organisasi bertugas untuk menilai dan menyelaraskan usulan yang diajukan dengan rencana strategis MA dan usulan yang diajukan oleh Direktorat atau Biro lain. Dalam tahapan ini Biro Perencanaan dan Organisasi tetap harus berkoordinasi dengan Direktorat atau Biro Pengusul.
5. Biro Keuangan melakukan costing terhadap usulan yang diajukan, dengan tetap berkoordinasi dengan Biro Perencanaan dan Organisasi dan Direktorat atau Biro pengusul.
6. Tahap selanjutnya adalah pembentukan Tim yang dikoordinasikan oleh Biro Perencanaan dan Organisasi untuk melakukan pembahasan terhadap semua usulan anggaran yang ada. Tim ini harus terdiri dari semua unsur yang ada di MA.
7. Usulan anggaran final MA.

Bagan Alur Perkara



Catatan:
Jumlah Direktur dan Team tidak seluruhnya dicantumkan dalam gambar untuk lebih memudahkan gambar

Keterangan :

1. Perkara diterima dari PN asal diterima oleh Biro Umum Tata Usaha Subbag Persuratan. Dalam tahap ini dilakukan pencatatan dan dilakukan pengelompokan berdasarkan jenis perkara (dengan melihat pada nomor register perkara) untuk kemudian dalam jangka waktu paling lambat 7 hari berkar tersebut dilimpahkan ke Direktorat masing-masing perkara. Dalam prakteknya ternyata surat tidak dikirimkan oleh kantor pos akan tetapi Subbag Persuratan sendiri yang mengambil berkas tersebut ke Kantor Pos setiap minggunya. Selama di Biro Umum berkas tidak dibuka.
2. Berkas diterima oleh Direktorat melalui masing-masing Sub Direktorat Umum. Setelah amplop dibuka Subdit Umum memilah-milah berkas Grasi, PK, Kasasi dll. Pada bagian ini juga diperiksa kelengkapan berkas perkara, apabila berkas perkara kurang maka subdit umum memberitahukannya kepada PN asal. Selama menunggu kelengkapan berkas, berkas yang telah ada disimpan. Berkas yang telah lengkap kemudian dalam jangka waktu paling lama 1 bulan (30 hari) dicatatkan dalam buku register perkara dengan melihat pada nomor pencatatan penerimaan berkas di Biro Umum TU. Perkara yang telah diregister/didaftar diinformasikan kepada PN asal serta para pihak bahwa perkara telah didaftarkan.
3. Setelah perkara didaftar, masing-masing direktur membuat Usulan Edar yang berisi daftar perkara yang masuk ke MA setiap bulannya. Usulan Edar tersebut dilimpahkan ke Ketua MA. Berdasarkan Usulan Edar tersebut Ketua dan Wakil Ketua menentukan Team untuk masing-masing perkara. Ketua dan Wakil kemudian menyeleksi perkara-perkara prioritas.
4. Berkas yang dibagikan ke Team diterima oleh Asisten Koordinator. Askor kemudian mencatat berkas-berkas yang diterimanya dalam buku Daftar Perkara (Model B) kemudian melaporkannya kepada Ketua Team. Ketua Team dalam jangka waktu paling lambat 2 minggu (14 hari) menentukan majelis-majelis yang akan menangani perkara beserta Panitera Penggantinya.

5. Setelah Ketua Team membagi majelis kemudian berkas diserahkan kembali ke Asisten Koordinator untuk kemudian dibagikan ke masing-masing Hakim Pembaca Pertama.
6. Asisten Pembaca Pertama menerima berkas dan kemudian dicatatkan dalam Daftar Perkara Asisten (Model D) atau yang lebih dikenal dengan nama Buku Register. Dalam jangka waktu paling lama 1 bulan asisten pembaca pertama membuat resume masing-masing perkara.
7. Setelah resume selesai kemudian diserahkan kepada Hakim Pembaca Pertama untuk kemudian dibuatkan Adviseblaad dalam jangka waktu paling lama 1 bulan.
8. Setelah adviseblaad selesai, berkas diserahkan ke asisten pembaca pertama. Asisten mencatatkan dalam buku register.
9. Berkas perkara beserta adviseblaad hakim pembaca pertama kemudian diserahkan ke Hakim Pembaca Kedua melalui asisten pembaca kedua.
10. Asisten Pembaca Kedua mencatatkan berkas yang diterimanya dalam buku register. Kemudian membuat resume dalam jangka waktu paling lama 1 bulan. Setelah resume selesai, asisten menyerahkan berkas perkara beserta adviseblaad dan resumennya ke Hakim Pembaca Kedua.
11. Hakim Pembaca Kedua membuat adviseblaad dalam jangka waktu paling lama 1 bulan. Setelah adviseblaadnya selesai Hakim Pembaca Kedua menyerahkan semua berkas tersebut kepada asistennya.
12. Asisten Pembaca Kedua mencatat dalam buku register. Berkas perkara, Adviseblaad PI dan PII diserahkan ke Ketua Majelis/ Pembaca III melalui asisten Ketua Majelis.
13. Asisten PIII mencatat berkas dalam buku register. Dalam jangka waktu paling lama 1 bulan asisten PIII membuat resume kemudian menyerahkan segala berkas tersebut kepada PIII.
14. Ketua Majelis dalam jangka waktu paling lama 1 bulan menetapkan tanggal musyawarah.

15. Setelah musyawarah selesai dan diputus kemudian Panitera Pengganti membuat konsep putusan berdasarkan hasil musyawarah dari majelis.
16. Konsep putusan yang telah dibuat oleh PP tersebut kemudian diserahkan ke PI untuk dikoreksi.
17. Setelah PI mengoreksi konsep putusan tersebut PI menyerahkan konsep tersebut kepada Ketua Majelis untuk dikoreksi lebih lanjut. Setelah meneliti konsep putusan tersebut dalam jangka waktu paling lama 1 bulan Ketua Majelis menetapkan hari sidang pembacaan putusan.
18. Setelah sidang pembacaan putusan berkas perkara kemudian diserahkan kembali kepada PP untuk diketik.
19. PP menyerahkan putusan tersebut kepada Juru Ketik untuk diketik.
20. Setelah selesai diketik Juru Ketik menyerahkan berkas kepada PP. PP kemudian menyerahkan kembali hasil ketikan kepada PI untuk dikoreksi lagi. Setelah selesai dikoreksi berkas diserahkan kembali ke PP. Tanda persetujuan PI tersebut dicatatkan dalam Formulir Model F
21. Berkas yang telah rapi oleh PP diserahkan ke Askor.
22. Setelah menerima berkas perkara yang telah diputus tersebut, Askor kemudian dalam jangka waktu paling lama 1 minggu menyerahkan berkas tersebut kepada Direktorat dan mencatatnya dalam buku penyerahan berkas perkara (model I).
23. Direktorat yang bersangkutan mencatat penerimaan kembali berkas perkara tersebut dalam buku penerimaan kembali berkas. Kemudian dalam jangka waktu paling lama 1 minggu berkas perkara yang telah diputus tersebut dikirimkan kembali kepada PN asal.

Rekomendasi Substansi Laporan Tahunan MA

1. Penjelasan Umum

Penjelasan umum tentang MA.

2. Fungsi Peradilan

Jumlah perkara yang masuk dan perkara yang berhasil diputus, serta jumlah tumpukan perkara di MA dalam tahun yang bersangkutan. Jumlah perkara ini harus meliputi semua jenis perkara yang menjadi wewenang MA.

3. Fungsi Pengawasan

Jumlah pengaduaan masyarakat yang masuk, berapa jumlah pengaduan itu yang telah ditindaklanjuti dan gambaran umum tentang alasan laporan yang tidak ditindaklanjuti. Selain itu harus dijelaskan mengenai hasil tindak lanjut itu sendiri, yakni jumlah hakim dan pegawai yang diperiksa dan dijatuhi sanksi, jenis pelanggaran yang dilakukan serta jenis sanksi yang diberikan atas pelanggaran tertentu.

4. Fungsi Pengaturan

Semua daftar dan gambaran umum atas PERMA yang dikeluarkan MA pada tahun yang bersangkutan.

5. Fungsi Nasehat/Pertimbangan Hukum

Hal-hal yang telah dilakukan MA dalam menjalankan fungsi ini misalnya daftar permohonan nasehat/pertimbangan hukum serta dan gambaran umum mengenai nasehat/pertimbangan hukum yang diberikan MA.

6. Fungsi Pembinaan

Hal-hal yang telah dilakukan MA dalam menjalankan fungsi ini, misalnya jumlah hakim dan pegawai yang dididik/dilatih, jenis-jenis pendidikan/pelatihan yang dilakukan dan sebagainya.

Semua daftar dan gambaran umum atas Surat Keputusan Ketua MA/ Pimpinan MA lain dan SEMA yang dikeluarkan MA pada tahun yang bersangkutan yang bersifat pembinaan.

7. Fungsi Administratif

Laporan keuangan MA dalam tahun yang bersangkutan (baik dana APBN, bantuan pihak ketiga dan uang perkara); perubahan struktur organisasi MA dan pembentukan Badan Peradilan baru (jika ada); perkembangan struktur pengadilan tingkat PN maupun PT dan hal lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi administrasi.

8. Lain-lain

Hal-hal lain yang dilakukan MA yang memiliki dampak luas bagi masyarakat dan menarik perhatian publik misalnya hal-hal seputar proses internal dalam pengusulan hakim agung; penjelasan umum atas kasus-kasus yang menarik perhatian publik; kondisi, langkah dan tindakan yang telah dan tengah dilakukan MA untuk memperbaiki MA dan pengadilan di bawahnya kegiatan-kegiatan MA dalam upaya pembaruan peradilan dan sebagainya.

Rekomendasi Akses Informasi MA

Berikut ini beberapa contoh mengenai informasi yang wajib dibukakan oleh MA (tidak termasuk yang boleh dirahasiakan):

1. Salinan putusan pengadilan, termasuk MA (untuk putusan yang persidangan perkaranya tertutup, maka identitas para pihak bisa ditutup);
2. Berita acara persidangan di semua tingkat (kecuali musyawarah majelis hakim);
3. Jumlah perkara yang masuk dan perkara yang berhasil diputus dalam waktu tertentu;
4. Laporan tentang produktivitas hakim agung;
5. Alasan mutasi dan promosi hakim;
6. Hasil penilaian atas calon hakim dan hakim (dalam rekrutmen, evaluasi dan sebagainya);
7. Informasi dalam seluruh form yang diatur dalam buku II dan buku III MA serta informasi hasil Kartu Kendali;
8. Data-data tentang hakim di seluruh Indonesia (jumlah, riwayat pekerjaan, kecuali hasil test psikologi atau test kesehatan);
9. Seluruh surat menyurat MA kepada pihak ketiga dalam menjalankan fungsi apapun (termasuk surat penundaan/pembatalan eksekusi; jawaban permohonan pertimbangan hukum dan nasehat hukum; jawaban atas pertanyaan pihak ketiga; surat permohonan mutasi dari hakim dan sebagainya);
10. SEMA, PERMA dan SK Ketua MA;
11. Jumlah pengaduan masyarakat yang masuk, jenis dan gambaran umum pelanggaran yang dilaporkan, jumlah pengaduan yang telah ditindaklanjuti serta gambaran umum tentang alasan laporan yang tidak ditindaklanjuti;

12. Hasil tindak lanjut laporan, yakni jumlah hakim dan pegawai yang diperiksa dan dijatuhi sanksi, jenis pelanggaran yang dilakukan serta jenis sanksi yang diberikan atas pelanggaran tertentu;
13. Biaya perkara dan biaya administratif lain;
14. Seluruh rencana keuangan, laporan keuangan dan hasil audit/ pengawasan keuangan pengadilan di semua tingkat;
15. Nama dan alamat seluruh rekanan MA;
16. Laporan hasil tender;
17. Seluruh data-data yang diperoleh MA berdasarkan laporan pengadilan di bawahnya;
18. Dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Makalah dan Laporan

- Bakker, Jan Willem. *The Philippine Justice System*. Leiden University: 1997.
- Biro Perencanaan dan Organisasi. Kerangka Pikir Pengembangan Sistem Manajemen Informasi Hukum dan Peradilan pada Mahkamah Agung - RI, yang dibuat oleh Biro Perencanaan dan Organisasi, 2001.
- Diagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia*, BAPPENAS, Jakarta: 1997
- Draft Akademis RUU Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: LeIP, PSHK, dan MTI, 2001.
- Hammergren, Linn. "The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience". Washington DC: US Agency For International Development, 1993.
- Kholik, Abdul. Kamus Istilah Anggaran. Jakarta: FITRA, 2002.
- Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Melawan Tirani Informasi (Jakarta: The Asia Foundation dan Koalisi Untuk Kebebasan Untuk Informasi, 2001).
- Koran Tempo, "Terancam Tak Punya Rumah, Sejumlah Hakim Agung Minta Perhatian Negara," 30 Agustus 2001.
- Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. "Andai Saya Terpilih... Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA. Jakarta: LeIP, 2002.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Laporan Kegiatan Mahkamah Agung RI Tahun 2001 - 2002. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2002.
- Mahkamah Agung RI dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. Kertas Kerja Pembaruan Sistem pendidikan dan Pelatihan Hakim. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003 (belum dipublikasikan).

Mahkamah Agung RI dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003 (belum dipublikasikan).

Mahkamah Agung RI. Hasil Rapat Kerja Nasional Terbatas Mahkamah Agung RI dengan Para Ketua Pengadilan Pengadilan Tingkat Banding dari Semua Lingkungan Peradilan seluruh Indonesia. Yogyakarta: Mahkamah Agung RI, 2001.

Merryman, John Henry. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America, Second Edition*. Stanford University Press: 1996.

Mahkamah Agung dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan sumber daya Manusia di Pengadilan. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003.

Mahkamah Agung RI, Memorandum Serah Terima Jabatan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2000.

M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, hal. 154

Position paper Koalisi Pemantau Peradilan untuk pemilihan Hakim Agung. Good Judges Are Not Born, But Made. Jakarta, 2003.

Pompe, S van Schilthouwer. *The Indonesian Supreme Court Fifty Years of Judicial Development. Thesis (unpublished)*, 1996.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. Advokat Mencari Legitimasi. Jakarta: PSHK, 2002.

Shetreet, Simon and J. Deschenes. Ed. *"Judicial Independence: New Conceptual Dimentions and Contemporary Challenges"*. Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1985.

Sujata, Antonius dan RM Surachman. Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional. Jakarta: KON, 2002.

U.S. Agency for International Development, *Guidance for Promoting Judicial Independence*. Washington DC: U.S. Agency for International Development, 2001

W, H. Perry. *Deciding How to Decide: Agenda Sitting in the United States Supreme Court*. Harvard University Press, 1994.

B. Peraturan Perundang-undangan dan Ketentuan Internasional

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

_____ Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU No. 35 Tahun 1999, LN. No. 147 tahun 1999, TLN 3879.

_____ Undang-Undang tentang Peradilan Umum. UU No. 2 Tahun 1986. LN. No. 20 tahun 1986, TLN. No. 3327.

_____ Undang-Undang tentang Mahkamah Agung. UU No. 14 Tahun 1985, LN. No. 73 Tahun 1985, TLN. 3316.

_____ Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU No. 14 tahun 1970, LN. No. 74 Tahun 1970, TLN. No. 2951.

_____ Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. No. 5 tahun 1986, LN. No. 77 Tahun 1986, TLN. No. 3344.

_____ Undang-Undang tentang Peradilan Agama. UU No. 7 tahun 1989, LN. No. 49 Tahun 1989, TLN. No. 3400.

_____ Undang-Undang tentang Peradilan Militer. UU No. 31 tahun 1997.

_____ Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian. UU No. 8 Tahun 1974.

_____ Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan No. 5 Tahun 1973.

_____ Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Gaji Hakim Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama No. 8 tahun 2000.

_____ Keputusan Presiden tentang Pengangkatan Hakim Agung Marianna Sutadi sebagai Tuada Wasbin No. 131/M/2001.

_____ Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan APBN Nomor 17 Tahun 2000.

_____ Keputusan Presiden tentang Kenaikan Tunjangan Panitera No.138 tahun 2000.

Departemen Kehakiman dan HAM. Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan HAM RI.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Mahkamah Agung RI No. KMA/006/SK/III/1994 tentang Pengawasan dan Evaluasi atas Hasil Pengawasan oleh Pengadilan Tingkat Banding dan Pengadilan Tingkat Pertama.

Mahkamah Agung RI. Keputusan Ketua MA tentang Organisasi, Tata Kerja, serta Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab KORWASSUS No. KMA/032/SK/IX/1992.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Wakil Ketua MA tentang Perubahan Susunan KORWIL dan HAWASDA pada MA RI No. WKMA/044/SK/XI/2000.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/013/SK/VI/Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi dan tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/007/SK/IV/Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Panitera/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

Mahkamah Agung RI. Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi pada Mahkamah Agung RI (buku III). Jakarta; Mahkamah Agung RI, 1994.

Mahkamah Agung RI. Surat Edaran MA No. 1 tahun 1967 tentang Eksaminasi, Laporan Bulanan dan Daftar Banding No.1 tahun 1967.

United Nations, Basic Principles on The Independence of the Judiciary, the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights

C. Sumber Data Elektronik

James W. Douglas dan Roger E. Hartley, "*The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by Budgetary Process?*" dalam <http://www.eller.arizona.edu/spap/faculty/independence.pdf>³²

Koran Tempo Online, "Wawancara dengan Paulus Effendi Lotulung." <http://www.tempo.co.id/harian/wawancara/waw-paulus.html>.

SUSUNAN ORGANISASI PENELITIAN

Penanggung Jawab

- a. Bagir Manan (Ketua Mahkamah Agung)
- b. Adnan Buyung Nasution (Ketua Dewan Penyantun LeIP)

Tim Konsultasi Materi

- c. Abdul Rahman Saleh (Hakim Agung)
- d. Hamdan Zoelva (Anggota DPR)
- e. Zain Badjeber (Anggota DPR)
- f. Mardjono Reksodipoetro (Sekretaris KHN)
- g. Frans Hendra Winarta (LeIP)

Koordinator Tim Studi

- a. Mas Achmad Santosa (LeIP)
- b. Susanti Adi Nugroho (Kepala Litbang MA)

Tim Studi

- a. Suparno (Dirjen Hukum dan Peradilan MA)
- b. Subagyo (Kepala Biro Perencanaan dan Organisasi MA)
- c. Sukma Violetta (LeIP)
- d. Rifqi Sjarif Assegaf (LeIP)

Asisten Tim Studi

- a. Abdul Razak Asri
- b. Arsil
- c. Binziad Kadafi
- d. Dian Rositawati
- e. Dedet Hardiansyah
- f. Raymond Ali

Konsultan Metodologi

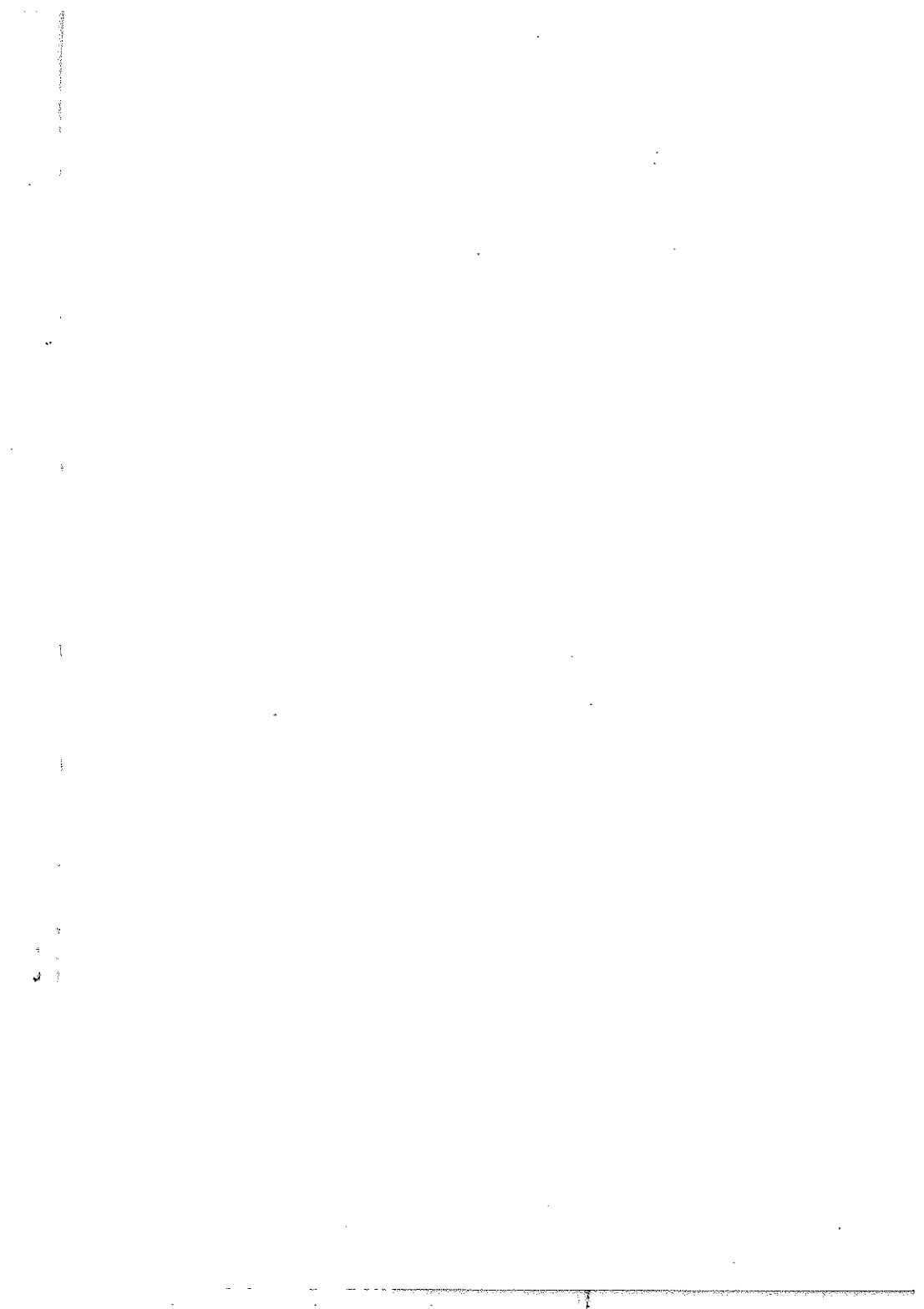
Endah Prameswari

Konsultan Manajemen

- a. Sudirman Said
- b. Amin Subekti
- c. Deni Ratno Tama

Administrasi

Cholil Machmud



Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI ini,
merupakan hasil kerjasama Mahkamah Agung RI dengan

