

REFORMASI TATA KELOLA PERADILAN¹

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH².

PENGANTAR

Salah satu agenda penting yang dengan sungguh-sungguh hendak dikembangkan oleh bangsa kita adalah agenda reformasi birokrasi di semua bidang penyelenggaraan negara dan pemerintahan, termasuk di bidang peradilan. Reformasi birokrasi lembaga peradilan perlu mendapat perhatian serius oleh kalangan hakim sebagai akibat diterapkannya kebijakan satu atap kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung, di samping adanya Mahkamah Konstitusi yang tersendiri. Mahkamah Agung mau tidak mau harus melakukan upaya-upaya pembaruan manajemen di bidang-bidang administrasi, sumber daya manusia, financial, serta sarana dan prasarana. Penataan kembali dan perbaikan-perbaikan dalam sistem manajemen lembaga-lembaga peradilan di tanah air dipandang sangat penting karena tuntutan perkembangan masyarakat Indonesia yang makin demokratis menghendaki sistem peradilan yang makin efektif, efisien, professional, transparan, akuntabel dan terpercaya.

Untuk itu, kesadaran bersama dan penghayatan akan permasalahan dan agenda secara mendalam di kalangan para hakim, termasuk dan terutama para hakim peradilan tata usaha negara, perlu terus menerus ditingkatkan. Forum pembekalan seperti ini merupakan salah satu cara yang baik agar upaya untuk menyukseskan pelaksanaan agenda reformasi birokrasi itu dapat dilaksanakan secara partisipatoris oleh setiap hakim, khususnya dalam kaitan dengan forum ini, para hakim peradilan tata usaha Negara. Jumlah hakim tata usaha negara tergolong sedikit dan jumlah perkara yang dihadapi juga tidak banyak, sehingga dapat dijadikan percontohan dalam rangka reformasi birokrasi itu. Apalagi, bidang keahlian para hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri sangat erat terkait dengan masalah-masalah administrasi negara. Karena itu, dalam upaya reformasi birokrasi peradilan, sudah seharusnya, lembaga peradilan tata usaha negara dapat dijadikan dan menjadikan dirinya sebagai proyek percontohan guna mencapai visi untuk mewujudkan badan peradilan Indonesia yang agung sebagaimana dirumuskan dalam Blue Print Mahkamah Agung. Visi yang agung itu, diharapkan dapat diwujudkan dengan tetap terjaganya misi (i) kemandirian, (ii) pelayanan bagi pencari keadilan, (iii) kualitas kepemimpinan, dan (iv) kredibilitas dan transparansi.

Mudah-mudahan melalui forum pembekalan ini, para hakim tata usaha negara yang berasal dari seluruh Indonesia mendapatkan pencerahan yang memacu semangat dan mendorong dilakukannya tindakan-tindakan konkrit di lapangan untuk menata kembali sistem administrasi dan manajemen dalam rangka perbaikan sistem tata kelola birokrasi peradilan tata usaha negara di seluruh Indonesia. Pada gilirannya nanti, suksesnya penataan sistem manajemen peradilan tata usaha negara itu dapat menjadi contoh bagi perbaikan keseluruhan sistem tata kelola peradilan di tanah air kita.

¹ Ceramah umum dalam rangka bimbingan teknis bagi para hakim tata usaha negara seluruh Indonesia yang diadakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta, 1 April, 2011.

² Pendiri dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2003-2008), mantan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), Ketua Tim Nasional Reformasi Hukum dan Penanggungjawab Panel Ahli Perubahan UUD 1945 (1998-1999), Sekretaris Dewan Keamanan dan Sistem Hukum (DPKSH, 1999), Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia dan Penasihat KOMNAS HAM.

MANAJEMEN PERADILAN

Salah satu agenda penting yang tidak boleh dilupakan dalam rangka suksesnya reformasi nasional adalah kelanjutan upaya reformasi sistem hukum dan peradilan. Aspek dasar yang sangat menentukan berhasil tidaknya upaya perbaikan sistem peradilan dan penegakan hukum dan keadilan itu di Indonesia adalah masalah manajemen. Manajemen merupakan upaya manusia untuk saling bekerjasama mencapai tujuan berorganisasi. Dalam hubungan dengan kegiatan peradilan, manajemen itu dapat dilihat sebagai upaya bersama aparat peradilan untuk mencapai tujuan dibentuknya pengadilan, yaitu memberikan layanan keadilan yang terpercaya bagi para pencari keadilan.

Persoalan manajemen ini biasanya kurang mendapat perhatian serius di kalangan sarjana hukum yang mendominasi pengelolaan pelbagai lembaga-lembaga hukum di tanah air kita. Mulai dari fungsi penyidikan, penuntutan, pembelaan, pengadilan, sampai ke fungsi eksekusi dan pemyarakatan selalu didominasi oleh para sarjana hukum yang tidak begitu terlatih dalam urusan administrasi dan manajemen. Pendidikan tinggi hukum kita sebagian besar terlalu mengandalkan penguasaan peserta didik akan rumusan-rumusan pasal-pasal tekstual yang terdapat dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, hampir semua lembaga penegak hukum di tanah air kita menghadapi persoalan-persoalan yang sama, yaitu masalah administrasi dan manajemen yang kurang responsif dan cenderung ketinggalan zaman dalam menghadapi perkembangan dalam masyarakat yang menuntut akses keadilan (*access to justice*) yang lebih adil dan berkepastian dan pelayanan hukum (*legal services*) yang lebih efisien dan terbuka.

Fungsi pokok manajemen itu sendiri mencakup kegiatan-kegiatan (i) planning, (ii) staffing, (iii) organizing, (iv) controlling, dan (v) directing. Dalam setiap proses manajemen selalu dimulai dengan perencanaan, dilanjutkan dengan pemantauan dan evaluasi. Untuk itu, diperlukan peran para manajer (pimpinan) yang mempunyai kualifikasi dan ciri-ciri:

- (a) problem solving;
- (b) logical thinking;
- (c) technical knowledge;
- (d) ethical thinking;
- (e) effectively communicating; dan
- (f) reasonable and understanding.

Dalam menjalankan fungsinya, manajer yang baik selalu menyadari arah tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam menjalankan kegiatan organisasi. Menurut para ahli, yang diinginkan oleh konsumen, atau dalam hal ini pencari keadilan, dari bekerjanya sistem dan fungsi-fungsi manajemen itu adalah:

- (i) produktivitas;
- (ii) kualitas hasil;
- (iii) biaya murah;
- (iv) efisien dari segi waktu;
- (v) keselamatan (safety);

- (vi) higienis atau kesehatan; dan
- (vii) tercapainya tujuan fungsional secara efektif.

Ketujuh hal itu harus dihasilkan dalam bekerjanya fungsi-fungsi manajemen. Hasil-hasil tersebut diharapkan dapat diperoleh dengan menggunakan berbagai perangkat yang tersedia, yang terdiri atas keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*). Perangkat keras (*hardware*) terdiri atas (a) sumber daya manusia (personil), (b) fasilitas, dan (c) material; sedangkan perangkat lunak (*software*) terdiri atas (a) teknologi, (b) sistem, dan (c) manajemen.

Di lingkungan peradilan, kesemua aspek manajemen tersebut juga berlaku. Pengelolaannya dapat dibedakan dalam:

- (i) domain hakim sepanjang yang menyangkut substansi perkara;
- (ii) domain panitera sepanjang yang berkenaan dengan dukungan administrasi bagi para hakim dalam memeriksa, mengambil keputusan, dan mengumumkan putusan; serta
- (iii) domain sekretaris sepanjang yang berhubungan dengan aspek-aspek administrasi keorganisasian pengadilan pada umumnya.

Namun, dalam kenyataan praktik, urusan administrasi dan manajemen seringkali hanya dilihat dalam kerangka tugas dan fungsi sekretaris dan panitera pengadilan. Aspek administrasi dan manajemen biasanya hanya dibedakan antara urusan kepaniteraan dan urusan kesekretariatan pengadilan, seolah-olah hakim sama sekali tidak perlu dilibatkan dan melibatkan diri dalam urusan administrasi dan manajemen. Bahkan, di tingkat peradilan tingkat pertama, fungsi jabatan sekretaris itupun dirangkap oleh atau menjadi satu kesatuan dengan panitera.

MANAJEMEN PERKARA

Manajemen perkara, dimulai sejak pelaporan, pengaduan, ataupun pendaftaran pelayanan hukum sampai ke tahap eksekusi putusan dan pemasyarakatan merupakan satu kesatuan proses mulai dari terjadinya peristiwa hukum dalam masyarakat sampai terwujudnya keadaan atau terpulihkannya kembali keadilan dalam masyarakat. Dalam proses itu diperlukan adanya jaminan bahwa:

- (i) Prosesnya berlangsung tepat dalam menjamin keadilan (*justice*) dan kepastian hukum (*legal certainty*);
- (ii) Prosesnya berlangsung efisien, cepat dan tidak membebani pihak-pihak di luar kemampuan;
- (iii) Prosesnya berlangsung menurut aturan hukumnya sendiri, yaitu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak sebelum perkara itu sendiri terjadi sampai dengan publikasi putusan;
- (iv) Prosesnya berlangsung independen tanpa campur tangan atau dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi dari pihak-pihak lain atau kepentingan salah satu pihak dengan merugikan pihak yang lain; dan
- (v) Prosesnya berlangsung secara akuntabel dan transparan sehingga hasilnya dapat dipercaya oleh para pihak dan masyarakat pada umumnya.

Untuk mengharapkan adanya perbaikan dalam pentaan sistem administrasi di lembaga peradilan, kelima hal itu sangat penting untuk diperhatikan. Para pencari keadilan (*justice seekers*) harus dibuat yakin dan percaya bahwa proses yang ia tempuh akan menghasilkan keadilan yang pasti dan kepastian yang adil. Prosesnya cepat dan efisien, sehingga tidak membebani atau yang hanya dapat dijangkau oleh mereka yang mampu. Misalnya, jika sesuatu persoalan dapat diselesaikan dalam waktu hanya 1 hari, mengapa mesti dtunggu sampai 1 minggu, 1 bulan, atau bahkan 1 tahun. Proses peradilan berjalan independen, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak diintervensi untuk kepentingan politik atau ekonomi oleh pihak manapun secara tidak adil. Kecuali untuk hal-hal yang wajib dirahasiakan, maka keseluruhan proses menuju keadilan itu haruslah terbuka sehingga dapat dikontrol oleh masyarakat dan para pihak yang berperkara.

Untuk mewujudkan keenam hal tersebut dalam praktik, ada beberapa faktor menentukan yang perlu mendapat perhatian, yaitu:

- (a) **Faktor Substansi Aturannya.** Dalam hal ini yang paling menentukan adalah hukum acara yang diterapkan dalam proses, baik peradilan pidana, perdata, tatausaha negara, peradilan agama, maupun peradilan konstitusi (tata negara), perlu disempurnakan sesuai dengan kebutuhan zaman;
- (b) **Faktor Sumber Daya Manusia.** Baik panitera maupun petugas administrasi pada umumnya perlu terus menerus mengikuti perkembangan zaman, sehingga dapat bekerja efisien dan produktif. Demikian pula para hakim, dari waktu ke waktu harus pula terus menerus memutakhirkan diri dengan pengetahuan-pengetahuan baru tentang hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkembang sangat dinamis.
- (c) **Faktor Sistem Informasi dan Komunikasi Hukum.** Oleh karena dunia hukum dewasa ini sudah berkembang semakin kompleks, maka teknologi informasi dan komunikasi (ICT) tidak dapat tidak harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya dalam mengembangkan sistem administrasi dan manajemen, baik manajemen peradilan maupun manajemen kelembagaan.
- (d) **Faktor Dukungan Sarana dan Prasarana serta Anggaran.** Cara kerja peradilan harus dilngekapi dengan pelbagai sarana dan prasarana yang memadai. Prasarana bangunan, ruang persidangan, perlengkapan teknologi, sistem renumerasi dan fasilitas kesejahteraan yang memadai sangat diperlukan untuk menjamin kualitas dan produktifitas kerja peradilan.
- (e) **Faktor Kepemimpinan.** Yang sering diabaikan adalah pentingnya peran kepemimpinan dalam menyukseskan agenda perbaikan sistem dan iklim kerja di lembaga hukum. Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Panitera sangat menentukan berhasil tidaknya upaya-upaya perbaikan sistemik.

Dalam sistem juri (*common law*) seperti di Amerika Serikat, untuk memenuhi harapan para pencari keadilan dan masyarakat pada umumnya akan keadilan dan mutu pelayanan, ada beberapa hal yang biasa dipandang harus dipenuhi oleh lembaga peradilan, antara lain yaitu³:

- Cases must be processed and disposed of fairly and expeditiously;
- All citizens must have access to justice;
- Judges and nonjudicial personnel must courteous, knowledgeable, and responsive;
- Jurors' time must be used efficiently; and jurors must be treated with dignity, provided with all necessary tools and materials to carry out their responsibilities and compensated adequately; Hal

³ Lihat dan bandingkan dengan Position Paper on Effective Judicial Governance and Accountability, Conference of State Court Administrators, December 2001, Arlington, Virginia, hal.3-4.

yang sama juga tentunya harus diberlakukan untuk para saksi, (saksi) ahli, atau pihak-pihak dipanggil atau dihadirkan dalam sidang pengadilan. Semua pihak harus diperlakukan secara baik, bermartabat, dan tidak merugikan mereka baik moril maupun materiel;

- Courthouses and courtrooms must be easily accessible, secure, clean, open to all and provide an environment conducive to the administration of justice;
- State court system must be candid in assessing and reporting on their own performance and utilize credible accountability tools by which that performance can be measured, such as the Trial Court Performance Standards, adoption of audit procedures and use of outside auditors;
- Citizens must have an opportunity to air complaints regarding the operation of the courts, and the court systems must be responsive to constructive criticism and suggestions and must implement processes for continuous self-assessment and improvement;
- Members of the bar, whose conduct is regulated by the judiciary, must act with competence, professionalism, and civility, both inside and outside the courtroom;
- Modern technological innovations must be fully utilized; Written information on individual courts, including their operations and procedures, must be widely available through electronic and more traditional means;
- Comprehensive data on filings, caseloads, case processing standards and goals and expenditures, must be collected and made readily available.

Fungsi-fungsi administrasi yang dipandang penting untuk pengembangan tata kelola yang efektif (*effective judicial governance*) meliputi:

- (i) assignment and calendaring of cases;
- (ii) management of court personnel (termasuk hiring, firing, and deployment);
- (iii) management of court and administrative records; dan
- (iv) judicial branch education.

Setiap lembaga peradilan haruslah berusaha memperkuat kapasitas kelembagaannya masing-masing dalam keempat hal tersebut. Pihak yang dapat dikatakan paling bertanggungjawab untuk itu tentu saja adalah para administrator dan manajer di bidangnya masing-masing. Di samping memang merupakan urusan mereka, mereka juga adalah pihak yang paling dapat diharapkan untuk menjamin mutu pelayanan bagi masyarakat yang berhak atas pelayanan yang baik itu.

ADMINISTRASI PERSONIL DAN KEUANGAN

1. Administrasi SDM (Personil)

Selain administrasi dan manajemen perkara, yang sangat penting mendapat perhatian adalah administrasi sumber daya manusia dan administrasi keuangan. Keduanya sangat menentukan berhasil-tidaknya manajemen perkara diarahkan untuk mencapai tujuan peradilan. Administrasi personalia atau sumber daya manusia perlu diperbaiki dengan didukung oleh data dasar yang memadai. Harus dicegah jangan sampai ada pengadilan di suatu daerah yang kekurangan jumlah hakim karena jumlah perkaranya sangat banyak, sedangkan di daerah lain ada pengadilan yang jumlah hakimnya terlalu banyak, padahal

jumlah perkaranya sangat sedikit. Pola distribusi hakim yang tidak didasarkan atas data dasar yang benar, tentu dapat menyebabkan hal-hal semacam itu.

Misalnya, berdasarkan Laporan Mahkamah Agung pada tahun 2008, jumlah hakim peradilan agama sebanyak 2.755 atau 43%, sedangkan hakim peradilan umum sebanyak 3.502 atau 55%, dan 2% sisanya, yaitu sebanyak 128 orang adalah hakim peradilan tata usaha negara dan peradilan militer⁴. Padahal, dari segi jumlah perkara, beban perkara yang harus ditangani oleh peradilan umum jauh lebih banyak daripada peradilan agama. Pada tahun 2008, perkara yang harus ditangani oleh peradilan umum untuk perkara pidana saja tercatat sebanyak 3.536.193⁵. Sementara perkara peradilan agama yang berasal dari sisa perkara tahun 2007 sebanyak 39.351 dan perkara yang didaftar tahun 2008 sebanyak 247.726⁶, sehingga total perkara yang ditangani oleh peradilan agama pada tahun 2008 hanya tercatat sebanyak 287.077 perkara.

Sementara itu, jumlah perkara Pengadilan Tata Usaha Negara di seluruh Indonesia pada tahun 2008 (termasuk sisa perkara tahun 2007) tercatat sebanyak 1.567 perkara. Pengadilan TUN yang menangani perkara paling banyak pada tahun 2008 adalah PTUN Jakarta, yaitu sebanyak 273 perkara. Sedangkan PTUN yang menangani perkara paling sedikit adalah PTUN Yogyakarta, yaitu pada tahun 2007, hanya sebanyak 13 perkara. Jumlah hakim tata usaha negara (ditambah hakim peradilan militer) di seluruh Indonesia hanya sebanyak 128 orang dengan didukung oleh 133 orang panitera, dan orang 32 juru sita (tidak termasuk pengadilan militer yang berasal dari aparat Tentara Nasional Indonesia). Artinya, setiap hakim pengadilan tata usaha negara hanya menangani sekitar 10 perkara per tahun. Hakim agama yang sebanyak 2.755 orang hanya menangani perkara 287.077 atau sekitar 100 perkara per orang hakim dalam setahun. Sedangkan hakim peradilan umum yang berjumlah 3.502 orang harus menangani perkara di bidang pidana saja sebanyak 3.536.193 perkara atau sekitar 1.000 perkara pidana per orang hakim dalam setahun.

Demikian pula dari segi kualitas dan proporsionalitas bidang keahlian para hakim yang harus memeriksa perkara, harus dicegah jangan sampai hakim dengan keahlian berbeda harus menangani perkara yang menuntut keahlian yang khusus. Di samping itu, perkembangan pengetahuan hakim akan dinamika hukum dan peraturan perundang-undangan juga sangat penting, sehingga kegiatan pendidikan bagi para hakim mutlak dilakukan secara bertahap dan terus menerus. Hal ini terlihat di peradilan tingkat banding dan tingkat kasasi, dimana komposisi jumlah hakimnya tidak proporsional antara hakim dari peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara dengan jumlah perkara untuk masing-masing lingkungan peradilan. Akibatnya distribusi tugas penanganan perkara harus ditangani secara tidak proporsional. Hakim agama harus diberi beban tugas untuk menangani perkara-perkara di luar bidang keahliannya.

Selain itu, penting juga dipertimbangkan bahwa di pengadilan, sebaiknya dapat terbentuk satu kultur kerja yang sesuai dengan sifat pekerjaan profesi penegak keadilan. Untuk itu, di tiap-tiap pengadilan sebaiknya dapat diupayakan agar terbentuk iklim kerja intelektual yang mendorong semangat dan kegairahan belajar serta kegemaran membaca, mencari informasi pengetahuan, dan berdiskusi secara intensif di kalangan para hakim. Dengan demikian, kualitas para hakim dapat terus menerus mengikuti

⁴ Lihat Statistik Penegakan Hukum Tahun 2008, The Judicial Data Center, Jakarta, 2010, hal. 57.

⁵ Ibid. hal. 75.

⁶ Ibid. hal. 169.

perkembangan hukum dalam teori dan praktiknya, yang justru sangat diperlukan dalam menyelesaikan pelbagai perkara secara bermutu sesuai dengan dinamika perkembangan kebutuhan keadilan dalam masyarakat.

2. Administrasi Keuangan

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga hukum dan peradilan salah satunya disebabkan oleh masalah uang, yaitu uang korupsi, suap, biaya perkara, dan lain-lain pelanggaran yang terkait dengan uang. Semua ini, di samping berkaitan dengan kerakusan atau motif jahat dari pelakunya, juga terkait dengan persoalan tertib administrasi keuangan. Sayangnya, pegawai negeri sipil yang bekerja di pengadilan, pada umumnya adalah juga sarjana hukum yang tidak terlatih di bidang administrasi keuangan. Karena itu, kebanyakan staf administrasi yang menangani urusan-urusan administrasi keuangan ini tidak memiliki kapasitas yang memadai di bidang ini.

Oleh karena itu, di masa depan, pengadilan haruslah benar-benar mempertimbangkan kebutuhan professional berdasarkan prinsip meritokrasi dalam rekrutmen kepegawaian. Rekrutmen dan penugasan pegawai haruslah didasarkan atas kebutuhan professional di bidang administrasi ini, termasuk dan terutama di bidang administrasi keuangan yang memerlukan ketrampilan yang bersifat sangat khusus. Setiap lembaga pengadilan hendaklah berusaha keras memperbaiki sistem administrasi keuangan dengan menjadikan kualifikasi nilai auditing atau pemeriksaan keuangan sebagai sasaran atau target. Kualifikasi nilai tertinggi adalah '*Wajar Tanpa Pengecualian*' (WTP). Setiap pengadilan harus didorong untuk berlomba-lomba mendapatkan nilai WTP atas laporan keuangannya, sehingga para pegawai administrasi di bidang ini dapat didorong dan diarahkan dengan motivasi tinggi untuk mencapai target yang jelas, yaitu nilai pemeriksaan WTP dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sistem administrasi keuangan yang baik dapat menjadi modal yang kuat dalam membangun sistem administrasi yang bersih dan bebas korupsi. Bersihnya administrasi keuangan itu juga niscaya akan mempengaruhi sistem administrasi di bidang-bidang yang lain, sehingga secara keseluruhan sistem administrasi lembaga peradilan yang bersangkutan akan menjadi baik dan bersih pula. Administrasi keuangan yang baik akan menyebabkan administrasi personalia dan administrasi pelayanan juga menjadi baik dan bersih. Hal ini pada gilirannya akan menyebabkan efektif dan efisiennya tata kelola peradilan (*judicial governance*) sebagai bahan utama untuk tercapainya tujuan mewujudkan keadilan yang terpercaya. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sistem administrasi keuangan yang bersih dan terpercaya bersifat sangat strategis dan pivotal dalam upaya melakukan penataan dan perbaikan tata kelola peradilan yang professional, efektif, efisien, transparan dan akuntabel serta dapat dipercaya.

SISTEM INFORMASI DAN KOMUNIKASI HUKUM

Tata kelola peradilan yang baik (*good judicial governance*) sangat memerlukan ketersediaan pelbagai informasi dan data dasar yang lengkap dan mudah diakses, serta media komunikasi yang efektif dan efisien. Untuk itu, pengadilan harus memanfaatkan jasa teknologi informasi dan komunikasi modern dengan sebaik-baiknya. Seperti halnya computer, internet dan sarana hand-phone tidak hanya berfungsi rutin untuk komunikasi personal berkenaan dengan kegiatan rutin sehari-hari. Internet, hand-phone, dan ipad dapat dipakai untuk jenis-jenis komunikasi yang serius dengan sangat efisien dan sekaligus efektif.

Internet tidak hanya perlu dipakai untuk berkirim email ataupun hanya untuk membuat website yang mudah diakses bagi pencari keadilan. Internet dan teknologi informasi dan komunikasi modern dapat dan harus pula dipakai untuk keperluan memperbaharui cara kerja lembaga-lembaga hukum, khususnya pengadilan dalam memberikan pelayanan-pelayanan keadilan. Internet dan bahan-bahan informasi elektronik lainnya sudah seharusnya diperlakukan sebagai alat bukti yang sah dalam proses peradilan. Demikian pula alat-alat komunikasi mutakhir harus dimungkinkan untuk dimanfaatkan dalam proses pemeriksaan dan persidangan peradilan.

Penggunaan fasilitas tele-conference dan video-conference yang dewasa ini sudah terbiasa dipraktikkan dalam persidangan-persidangan Mahkamah Konstitusi, dapat dikembangkan menjadi konvensi dan kebiasaan baru. Demikian pula hubungan kerja dan komunikasi antar badan-badan peradilan di seluruh Indonesia, dewasa ini, dapat dilaksanakan cukup melalui sarana video-conference yang lebih murah dan efisien karena tidak lagi perlu mengadakan pertemuan secara nasional yang memerlukan dukungan biaya yang sangat besar. Rapat kerja nasional (rakernas) dan rapat koordinasi nasional (rakornas) cukup diadakan melalui fasilitas video-conference atau melalui komunikasi via internet. Korespondensi antar daerah juga cukup diadakan melalui email dan surat menyurat elektronik, daripada tergantung kepada pengiriman surat-surat menyurat secara konvensional.

Semua ini tidak hanya menghasilkan cara kerja yang lebih mudah, lebih cepat, dan lebih efisiensi dan dengan biaya yang lebih murah, tetapi lebih dari itu, dapat pula mendorong dan memacu iklim kerja yang lebih dan makin bergairah di kalangan hakim, panitera, dan pegawai administrasi. Gairah kerja yang dapat tercipta oleh cara kerja baru ini justru lebih mahal harga karena dapat mendorong dan memacu dinamika perubahan yang lebih menjanjikan perbaikan produktifitas kerja di masa mendatang. Iklim kerja yang demikian pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pemenuhan kebutuhan masyarakat pencari keadilan yang dari waktu ke waktu terus meningkat seiring dengan kompleksitas perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.

Keperluan semacam itu, tentu untuk sebagian memerlukan perubahan undang-undang yang berkaitan dengan hukum acara pemeriksaan. Akan tetapi sebagian lainnya tidak memerlukan perubahan undang-undang sama sekali. Pemanfaatan jasa teknologi informasi dan komunikasi semacam itu dalam proses hukum dapat dilakukan tanpa harus menunggu peraturan yang membolehkan hal itu. Yang diperlukan hanyalah kreatifitas kepemimpinan dan kesadaran pimpinan untuk senantiasa memutakhirkan diri dengan segala jenis teknologi modern yang berguna untuk efisiensi dan efektifitas proses penegakan hukum dan pelayanan keadilan.

INDEPENDENSI DALAM SISTEM TRIPARTITE

Salah satu persoalan yang tidak mudah ialah masalah mekanisme hubungan segi tiga yang tepat antara pengadilan dengan parlemen dan pemerintah. Seringkali, atas nama kemerdekaan kekuasaan kehakiman pengadilan menjadi gamang dalam berhubungan dengan parlemen dan pemerintah sebagai lembaga politik. Di lain pihak, para pejabat pemerintahan dan para politisi di parlemen, dalam setiap kesempatan – apalagi ketika mereka sedang dibutuhkan oleh pengadilan – cenderung berusaha memanfaatkannya untuk kepentingan politiknya sendiri. Dalam kenyataan praktiknya, bagaimanapun juga pengadilan memerlukan dukungan keduanya. Dalam urusan administrasi dan manajemen tersebut,

lembaga pengadilan mau tidak mau harus berhubungan dengan cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif dan cabang kekuasaan legislative. Keduanya sama-sama memegang kekuasaan yang berkaitan dengan budget. Lebih-lebih dengan pemerintah yang memegang kekuasaan atas administrasi negara dan Presiden yang dipandang sebagai administrator negara yang tertinggi. Dalam urusan anggaran, tentu pengadilan tidak dapat melepaskan diri dan membutuhkan kerjasama dari parlemen yang mempunyai kekuasaan dalam menentukan APBN. Dalam urusan dengan personil kepegawaian, sarana dan prasarana, dan sebagainya, pengadilan juga memerlukan kerjasama dari pihak pemerintah. Artinya, dalam sistem tripartite antara pengadilan, parlemen, dan pemerintah ini, di satu pihak terdapat hubungan erat saling mengendalikan, hubungan saling membutuhkan dan di pihak lain mengharuskan adanya sikap saling menghormati independensi dan kewenangan masing-masing.

Dalam kaitan dengan hal itu, pengadilan harus mampu menempatkan diri dan memainkan peran yang tepat sehingga mendapatkan dukungan kerjasama dari parlemen dan pemerintah di satu pihak, tetapi tetap dapat bergerak dan bekerja secara independen dan bahkan juga nampak atau kelihatan memang independen di mata publik. Independensi peradilan itu merupakan pilar dan sekaligus roh peradilan. Tanpa independensi, tidak ada keadilan yang dapat diwujudkan.

Oleh karena pentingnya independensi itu, keberadaan sistem peradilan (*court system*) juga harus ditempatkan secara tepat dalam hubungan triadic antara:

- negara (*state*);
- masyarakat (*civil society*); dan
- dunia usaha (*market*).

Dalam proses bekerjanya, lembaga pengadilan (independensi struktural) dan setiap individu hakim (independensi fungsional) harus menempatkan diri dengan tepat dari kemungkinan intervensi dari ketiga ranah kekuasaan tersebut. Setiap hakim dan lembaga pengadilan harus bebas dari intervensi kepentingan sepihak (i) dari kekuasaan negara yang tercermin baik dalam fungsi kekuasaan eksekutif maupun legislatif, (ii) dari kekuatan-kekuatan masyarakat (*civil society*) yang seringkali hanya didominasi oleh kepentingan elite aktifis yang belum tentu mencerminkan kepentingan publik dalam pengertian yang sebenarnya, ataupun (iii) dari kekuatan-kekuatan modal. Pendek kata, pengadilan – terutama dalam memeriksa, memutus dan mengadili sesuatu perkara -- harus terbebas dari segala bentuk intervensi, baik politik maupun ekonomi.

Namun dalam prinsip kemerdekaan itu (*principles of independence of judiciary*), para hakim dan pengadilan tidak mungkin melepaskan diri dari pergaulan terbuka dengan ketiganya. Hakim harus membaca dinamika kehidupan dan denyut nadi kehidupan yang berkembang dalam masyarakat, dalam sistem politik kenegaraan, dan di dunia bisnis, agar para hakim dan lembaga peradilan memahami persoalan secara utuh dan lengkap sehingga dapat benar-benar menjamin terwujudnya keadilan. Hanya saja, pergaulan demikian itu harus dilakukan secara intelektual dengan cara yang proporsional dan terbuka sehingga tidak menimbulkan kecurigaan yang mengganggu kepercayaan. Oleh sebab itu, setiap hakim terikat dengan '*code of judicial ethics*' atau '*code of judicial conduct*' yang berlaku universal di kalangan para hakim. Independensi kehakiman tidak hanya bersifat riil dan substansial tetapi juga harus nampak di permukaan. Karena itu dikatakan bahwa hakim harus bersikap dan bertindak independen dan nampak independen.

FAKTOR KEPEMIMPINAN

Selain faktor-faktor tersebut di atas, dalam kenyataan praktiknya di lapangan, yang juga penting adalah kepemimpinan. Karena itu, semua pimpinan lembaga-lembaga hukum haruslah mengalami pencerahan yang tersendiri mengenai upaya-upaya perbaikan tata-kelola yang dimaksudkan disini. Untuk itu, penting diatur kembali mengenai persyaratan untuk menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan Panitera Pengadilan. Demikian pula, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah serta Panitera harus dipilih orang-orang yang mempunyai '*sense of administration and management*', bukan sekedar menguasai bidang hukum tertentu. Penguasaan bidang hukum merupakan prasyarat kualitatif bagi semua hakim dan apalagi hakim agung. Akan tetapi, untuk menjadi pimpinan sudah seharusnya kriteria kemampuan menajerial menjadi prasyarat mutlak karena yang bersangkutan harus memimpin institusi peradilan.

Apalagi di masa-masa sekarang dimana lembaga-lembaga hukum kita pada umumnya sedang menghadapi tantangan berat untuk berbenah diri secara internal guna memenuhi standar-standar baru di bidang tata kelola yang baik (*good judicial governance*). Tidak mengapa jika Ketua Pengadilan dan Ketua Mahkamah Agung dibebaskan dari beban menangani perkara, mengingat beban tugas di bidang administrasi dan manajemen memerlukan perhatian yang sangat besar dewasa. Sedangkan penanganan perkara dapat didistribusikan kepada para hakim anggota yang harus memusatkan perhatiannya hanya kepada proses pemeriksaan dan mengadili perkara.

Selama ini, memang berkembang pengertian bahwa setiap hakim harus menangani perkara sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya sebagai penegak hukum yang memeriksa, memutus dan mengadili. Karena itu, mereka yang tidak pernah bersidang untuk memeriksa, memutus, dan mengadili, tidak dapat disebut sebagai hakim. Namun, dalam kenyataan praktik, pengertian demikian ini tidak dapat dipahami secara kaku. Dalam menangani perkara, tugas dan tanggungjawab Ketua dapat didelegasikan kepada para anggota yang tentunya ketika menjatuhkan pilihan kepada si A atau si B untuk menjadi ketua sudah harus memahami konsekwensi dari pemilihan itu, yaitu bahwa para anggota harus siap menerima pendelegasian tugas dan tanggungjawab untuk menangani perkara dan membebaskan ketua dan wakil ketua dari beban tanggungjawab penanganan perkara.

Lagi pula harus diingat bahwa semua jabatan kepemimpinan sudah dengan sendiri mengandung fungsi administrator. Karena itu, Ketua dan wakil ketua memang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda dari hakim pada umumnya, yaitu dalam menangani perkara. Ketua dan Wakil Ketua adalah administrator tertinggi lembaga peradilan, meskipun tugas dan tanggungjawab teknis administrasi peradilan sehari-hari berada di pundak Panitera dan Sekretaris Pengadilan. Karena itu, jika timbul masalah hukum dalam penanganan urusan administrasi itu maka yang bertanggungjawab secara teknis adalah Panitera dan/atau Sekretaris sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Namun, dalam praktik, apalagi, dalam kultur politik dan birokrasi yang masih sangat feodalistik dan paternalistik, faktor kepemimpinan puncak lembaga peradilan memang terletak di tangan ketua, bukan di tangan sekretaris atau panitera. Semua kewibawaan pimpinan kelembagaan pengadilan ada di puncak pimpinan, yaitu pada Ketua Pengadilan dan Ketua Mahkamah Agung, bukan terpusat pada sekretaris atau pun panitera. Di bawah pengaruh kewibawaan para ketua lah berhasil tidaknya upaya kita membenahi sistem administrasi dan manajemen peradilan ditentukan. Jika kita mendapat seorang ketua

yang cukup tercerahkan (*enlightened*), tentu sistem administrasi dan manajemen peradilan akan dapat dibenahi sehingga berpengaruh bagi terbentuknya iklim dan suasana kerja yang lebih progresif, efektif, dan efisien di semua badan peradilan negara kita.

Di samping itu, oleh karena seperti dikemukakan di atas, pengadilan juga harus bergaul dengan lingkungan dengan tetap menjaga independensi, maka factor kepemimpinan sangat menentukan bagi lembaga peradilan untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Pimpinan dan kepemimpinan harus dilihat dari perspektif yang luas. Di dalamnya terkandung berbagai dimensi sekaligus, baik teknis maupun non-teknis dan dimensi simbolik.

- 1) Dimensi teknis peran pimpinan peradilan mencakup kemampuan dalam aspek teknis peradilan dan teknis administrasi.
- 2) Dimensi non-teknis mencakup kapastat intelektual sebagai inovator dan penemu hukum, serta penegak keadilan.
- 3) Dimensi simbolik dan 'politik' terutama dalam menjaga citra peradilan di mata para pejabat negara, kalangan dunia usaha, dan masyarakat luas.

Bagaimanapun juga, menurut Gar Yein Ng⁷, selain '*professional beaucracy*' sebagai organisasi kaum profesional di bidang peradilan yang sepertinya dapat membebaskan diri dari segala urusan teknis administrasi, pengadilan juga merupakan suatu '*mechanical beaucracy*', yaitu semacam pabrik keputusan akan keadilan. Karena itu, para hakim tidak mungkin hanya berpikir mengenai substansi perkara saja tanpa melihat proses yang harus diterima dan dikeluarkan sebagai hasil kerja para hakim itu untuk kepentingan masyarakat pencari keadilan. Dalam mekanisme input-proses-output itu, terdapat banyak sekali aspek teknis keorganisasian yang para hakim sendiri tidak dapat melepaskan diri dari tanggung-jawab. Jika hakim -- melalui peranan ketua dan wakil ketua pengadilan -- sama sekali membutuhkan diri dari urusan administrasi, maka hakim tidak dapat mengontrol kinerja lembaga yang dipimpinnya dalam melayani kebutuhan masyarakat pencari keadilan. Para hakim harus mengetahui dan memahami dengan baik bagaimana kasus ketidakadilan terjadi, kemudian dibawa ke pengadilan, diperiksa, dan selanjutnya diputuskan serta dilaksanakan untuk tujuan mewujudkan keadilan.

Namun, tentu saja kandungan dimensi kepemimpinan yang demikian itu membutuhkan iklim dan kondisi yang terlebih dulu memenuhi syarat. Kita dapat mempraktikkan kepemimpinan dalam pengertian yang demikian apabila semua institusi di luar pengadilan juga memenuhi standar-standar profesionalisme yang sama. Jika tidak, maka niscaya jabatan kepemimpinan lembaga peradilan dapat dijadikan atau menjadi arena politik tersendiri. Dalam sistem politik yang belum berkembang sehat, bukan tidak mungkin jabatan pimpinan pengadilan akan dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi pejabatnya. Karena bagaimana pun juga pengadilan memegang otoritas pengambilan keputusan akhir di bidang keadilan, sehingga kedudukannya dipandang sangat tinggi. Dalam kedudukan yang demikian, hukum besi kekuasaan dari Lord Acton yang menyatakan "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" juga berlaku dalam hal ini. Karena itulah, orang yang diangkat menjadi hakim dan apalagi ketua pengadilan haruslah mereka yang sama sekali tidak berasal dari latar belakang partai politik manapun juga.

⁷ Gar Yein Ng, Central European University, Budapest, Hungary, Lihat "A Discipline of Judicial Governance" dalam Utrecht Law Review, www.utrechtlawreview.org Volume 7, Issue 1 (January) 2011.

LEMBAGA PENUNJANG

Jika urusan administrasi itu dipandang terlalu membebani hakim dan pengadilan, sangat mungkin dikembangkan juga pemikiran mengenai adanya lembaga penunjang bagi pengadilan dalam menangani urusan-urusan non-teknis peradilan itu. Dulu, di masa Orde Baru, urusan administrasi peradilan ditangani oleh pemerintah di bawah tanggungjawab Menteri Kehakiman. Namun, karena hal itu dipandang seringkali mengganggu independensi peradilan, berkembang ide untuk mengalihkannya menjadi urusan Mahkamah Agung dalam rangka kebijakan satu atap. Kebijakan ini ditetapkan pada tahun 1999 sebelum perubahan UUD 1945 ditetapkan. Sesudah reformasi ide penguatan independensi peradilan itu dikukuhkan dengan sangat luas dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

Bahkan, misalnya, dalam Pasal 24A ayat (4) ditegaskan bahwa ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung, agar intervensi politik terhadap kepemimpinan Mahkamah Agung dapat dicegah. Oleh karena faktor-faktor yang menentukan independensi peradilan itu sesudah era reformasi telah diakomodasi dengan sangat luas dalam UUD 1945, maka gagasan penyatuatapan pengelolaan administrasi peradilan dapat saja dipertimbangkan kembali. Urusan administrasi itu tidak perlu dikembalikan kepada pemerintah, tetapi cukup dilembagakan dalam fungsi lembaga independen yang lain, yang dalam bekerjanya dapat mempunyai hubungan kemitraan dengan Mahkamah Agung. Dapat dikatakan bahwa lembaga dimaksud dapat diharapkan berfungsi penunjang terhadap sistem kelembagaan peradilan (*judicial auxiliary organ*).

Di samping itu, dalam berhubungan dengan pelbagai cabang kekuasaan lain seperti parlemen dan pemerintah, sangat mungkin Mahkamah Agung juga menghadapi beban yang dapat mengganggu independensinya. Untuk mengatasi kemungkinan banyaknya kesulitan dalam kepemimpinan pengadilan berhubungan dengan cabang-cabang kekuasaan lain dan kepentingan-kepentingan politik dalam ranah negara, masyarakat, dan dunia usaha, dapat dikembangkan adanya fungsi lembaga perantara yang bersifat penunjang. Untuk itu, sangat mungkin bagi kita untuk memanfaatkan keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang sudah ada dewasa ini berdasarkan ketentuan Pasal 24B UUD 1945. Dengan adanya lembaga ini, fungsi regulator dan policy maker dengan fungsi eksekutor dan aktor dalam pelaksanaan kebijakan peradilan dapat dipisahkan dengan proporsional. Komisi Yudisial masa depan itu dapat diberi fungsi dalam hubungan antara pengadilan dengan semua kekuatan dalam masyarakat dan lembaga negara serta fungsi-fungsi yang berkaitan dengan perencanaan dan pengelolaan administrasi umum.

Misalnya Mahkamah Agung cukup menangani substansi perkara saja dengan didukung oleh sistem administrasi perkara yang menjadi tanggungjawab Panitera. Sedangkan urusan administrasi peradilan pada umumnya seperti yang pernah menjadi kewenangan Menteri Kehakiman di zaman dahulu yang sekarang telah dialihkan menjadi urusan Mahkamah Agung dalam rangka kebijakan 1 atap, diorganisasikan menjadi urusan komisi yudisial. Namun, lembaga ini harus dipandang berada dalam satu kesatuan sistem institusi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukan lah instrumen dan kepanjangan tangan kepentingan politik pemerintah dan cabang kekuasaan legislatif terhadap Mahkamah Agung. Sebaiknya, Komisi Yudisial harus menjadi instrumen dan kepanjangan tangan Mahkamah Agung dalam berhubungan dengan lembaga-lembaga lain.

Pendek kata, hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung haruslah bersifat kemitraan. Untuk menjamin hubungan kemitraan itu, mungkin saja, Ketua Komisi Yudisial itu dirangkap oleh Ketua Mahkamah Agung, seperti yang dipraktikkan di banyak negara, seperti misalnya Australia. Dengan demikian, pengadilan dapat terbebas dari beban urusan administrasi dan tugas politik yang dapat menyulitkan dan bahkan membahayakan independensinya, namun hubungannya dengan Komisi Yudisial juga dapat dijamin tidak konfrontatif seperti yang terbentuk selama ini.

Jika gagasan demikian dapat diterima, maka keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang tersendiri yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dapat diberi arti yang lebih berguna. Komisi Yudisial tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas dan penegak kode etik hakim. Komisi Yudisial juga menangani masalah-masalah administrasi peradilan, seperti administrasi personalia, administrasi keuangan, pembinaan sarana dan prasarana peradilan, dan sebagainya. Di satu segi, lembaga Komisi Yudisial itu menjadi lebih berguna, dan di lain segi dapat mengamankan Mahkamah Agung dan lembaga pengadilan dari beban pekerjaan yang tidak langsung berkaitan dengan upaya mewujudkan keadilan bagi masyarakat pencari keadilan.

PENUTUP

Demikianlah beberapa pokok pandangan yang dapat dijadikan bahan perenungan dan pengkajian lebih lanjut dalam rangka pembaruan sistem tata kelola peradilan (*judicial governance*) di tanah air kita. Sebagian dari gagasan-gagasan yang dipaparkan disini memerlukan perubahan undang-undang, tetapi sebagian lagi cukup memerlukan kesungguhan dan kreatifitas kepemimpinan. Sebagian masih memerlukan perenungan dan pengkajian lebih lanjut, tetapi sebagian lagi cukup dipakai sebagai bahan untuk segera bertindak. Untuk memperbaiki keadaan, kita harus selalu berpikir besar. Namun pikiran besar itu tidak akan ada gunanya apabila kita tidak memulai dengan hal-hal yang kecil, dan hal kecil itu pun baru akan benar-benar berguna apabila kita dapat melaksanakan dengan tindakan nyata sekarang juga. Karena itu, salah satu maxim yang dijadikan motivasi di bidang manajemen dan kepemimpinan adalah “*Think Big, Start Small, and Now*”.