

Konsep Ideal Peradilan Indonesia:

Menciptakan Kesatuan Hukum & Meningkatkan Akses Masyarakat pada Keadilan

A Concept on the Ideal Indonesian Judiciary:

Creating Unity of Law and Improving Access to Justice

Lembaga Kajian & Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP)

Indonesian Institute for Independent Judiciary

August 2010

Konsep Ideal Peradilan Indonesia:
Menciptakan Kesatuan Hukum & Meningkatkan Akses Masyarakat pada Keadilan

A Concept on the Ideal Indonesian Judiciary:
Creating Unity of Law and Improving Access to Justice

@ Agustus 2010
X + 54 hlm.:il; 24 x 20 cm

Diterbitkan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi
untuk Independensi Peradilan (LeIP)
Didukung Oleh National Legal Reform Program (NLRP)

Setting & Layout
Norman Arief - Dimensi

Design Cover
Umi Wijaya

Dicetak Oleh
Dimensi

Lembaga Kajian dan Advokasi
untuk Independensi Peradilan (LeIP)

Puri Imperium Office Plaza
Upper Ground Floor Unit UG 11-12
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6
Jakarta 12980

Kata Pengantar

Reformasi peradilan telah berjalan sejak tahun 2000. Pada masa awal reformasi peradilan, sejarah mencatat besarnya peran serta masyarakat melalui berbagai organisasi non pemerintah dalam mendorong proses reformasi peradilan, baik sebagai pemantau yang kritis maupun sebagai partner peradilan dalam melaksanakan proses perubahan. Selain organisasi non pemerintah, bantuan juga datang dari negara-negara donor yang turut memberikan kontribusi dalam proses perubahan monumental yang tengah berlangsung di lembaga peradilan. Belum pernah dalam sejarah peradilan Indonesia, MA membuka diri sedemikian luas terhadap masukan, kritisi maupun asistensi dari luar.

Pada tahun 2003, Mahkamah Agung telah meluncurkan paket Cetak Biru Pembaruan Peradilan. LeIP secara intensif terlibat dalam proses penyusunan Cetak Biru Peradilan. Cetak Biru ini dapat dikatakan monumental, selain karena dokumen sejenis ini belum pernah ada dalam sejarah peradilan Indonesia, juga karena dokumen ini adalah salah satu bukti mulai diikutsertakannya publik dalam proses pembaruan peradilan. Namun demikian disamping keberadaan Cetak Biru tersebut, baik di kalangan masyarakat maupun peradilan hingga saat ini masih belum memiliki tujuan dan kesepakatan mengenai konsep peradilan yang ideal yang dicita-citakan.

Seiring dengan telah berjalannya pembaruan peradilan selama sepuluh tahun, maka saat ini dirasakan perlu untuk tidak hanya memikirkan permasalahan saat ini namun juga untuk berpikir jauh ke depan. Pembaruan peradilan perlu beranjak dari usaha-usaha memecahkan problematika masa kini menuju kepada upaya perubahan yang berlandaskan pada konsep perubahan yang lebih visioner. Baik pengadilan maupun masyarakat perlu memiliki “agenda bersama” yang menempatkan peran pengadilan dan masyarakat secara proporsional untuk menuju pada arahan yang sejalan. Naskah ini diharapkan menjadi titik awal dalam membangun proses diskusi yang lebih kaya dan terarah untuk merumuskan tujuan peradilan ideal yang dicita-citakan. Dalam jangka panjang diharapkan lambat laun proses reformasi peradilan akan menjadi proses partisipatif yang produktif dan terarah serta memperkuat sinergi antara masyarakat dan lembaga peradilan.

Naskah ini merupakan refleksi dan ekstraksi atas pengalaman dan pembelajaran LeIP selama sepuluh tahun bergerak di bidang pembaruan peradilan. Penyusunan naskah ini juga melibatkan masukan dari berbagai pihak yang selama ini aktif bergerak di bidang pembaruan peradilan. Naskah ini dapat tersusun atas dukungan yang konsisten dari *National Legal Reform Program* (NLRP). Kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan berupa ide dan pemikiran, fasilitas, dana serta berbagai bentuk dukungan lainnya, LeIP mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya.

Dian Rosita

Direktur Eksekutif

Preface

Judicial reform has been running since 2000. In the early days of judicial reform, the history recorded the role of the community through various non-governmental organizations in promoting judicial reform process, both as watchdog and as critical partners in implementing the judicial reform process. In addition to non-governmental organizations, aid organization from donor countries have also contributed in the process of the monumental changes taking place in the judiciary. Never in the history of the Indonesian judiciary, that the Supreme Court has been willing to opened up to such an extent of input as well as assistance from external stakeholders.

In 2003, the Supreme Court has launched the Judicial Reform Blueprints. LeIP intensively involved in the process of preparing the blueprint of court reform. These blueprints are monumental, not only because a document of this kind is unprecedented in the history of the Indonesian judiciary, but also because this document is one of the inclusive evidence of public participation in the process of judicial reform. However, besides the existence of such a blueprint, both society and the judiciary still not have a clear objective and an agreement on the concept of the ideal of judiciary.

Reflecting from ten years of the judicial reform process, LeIP believes that it is necessary to not only think about current problems but also to think far ahead. Judicial reform needs to shift from attempts to solve the present problem, to other approach that based on a more visionary concept of reform. Both the courts and the public should have a “common agenda” that puts the role of the courts and society in proportion for implementing the reform recommendations. This document is expected to be a starting point in building a richer discussion process and directed to formulate a goal that aiming for the ideal of concept of Indonesian judiciary. In the long term it is expected that the judicial reform process will be a productive and focused participatory process and strengthen synergies between the public and the judiciary.

This concept is an extraction of reflection and learning experiences of LeIP for ten years in promoting the judicial reform. The drafting of the concept also involve input from various parties who had been actively engaged in judicial reform. This concept is made possible consistent support from the National Legal Reform Program (NLRP). LeIP would also like to thank and express our greatly appreciation to the parties who have provided support in the form of ideas and thoughts, facilities, funds and various other forms of support.

Dian Rosita

Executive Director

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	ii
Ringkasan	v
1. Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Ruang Lingkup Kajian	3
2. Hakekat Fungsi Peradilan	4
3. Analisis Permasalahan	7
3.1. Pergeseran Fungsi Kasasi	7
3.2. Lemahnya Peran Pengadilan sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa	12
4. Rekomendasi Perubahan	16
4.1. Pembatasan Upaya Hukum Kasasi dan PK.....	16
4.2. Pembentukan Sistem kamar	22
4.2.1. Sistem Kamar pada Mahkamah Agung.....	23
4.2.2. Sistem Kamar pada Peradilan Umum	26
4.2.3. Sistem Kamar pada Peradilan Agama	27
4.3. Revitalisasi & Reposisi Fungsi Kasasi Demi Kepentingan Hukum	29
4.4. Pemisahan Peradilan Militer dari Mahkamah Agung	33
4.5. Restrukturisasi Peradilan Tata Usaha Negara	35
4.6. Pembentukan Pengadilan Acara Cepat (<i>Small Claim Court</i>)	37
4.7. Perombakan Sistem SDM Hakim menuju pada Sistem Terdesentralisasi	41

Contents

Preface	ii
Contents	iv
Summary	vi
1. Introduction	1
1.1. Background	1
1.2. Scope of Study	3
2. The Fundamentals Functions of the Judiciary	4
3. Analysis of Issues	7
3.1. The Shifting Function of Cassation	7
3.2. The Weakness of the Judiciary as an Institution to Resolve Disputes	12
4. Recommendation of Improvements	16
4.1. Restricting cassation and revision	16
4.2. Creation of a chamber system	22
4.2.1. Chamber system in the Supreme Court	23
4.2.2. Chamber system in the State Court	26
4.2.3. Chamber system in the Religious Court	27
4.3. Revitalisation & repositioning of Cassation in the Interest of Law	29
4.4. Separation of Military Court from the Supreme Court	32
4.5. Restructurisation of the Administrative Court	34
4.6. Creation of a Small Claims Court	36
4.7. Decentralisation of the Judicial Human Resources System	39
5. Concluding Notes	43

Ringkasan

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

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

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

Summary

Judicial reform in Indonesia has undergone ten years of process, with various successes, including improvement of information systems, unification of services under one roof, improvement of salary and remuneration, and other improvements, however, the main issues related to judicial issues remain unsolved. The root of the problems surrounding the Supreme Court is the serious backlog of cases resulting in declining quality of cases and inconsistency of decisions. The low level of trust of the society towards the judiciary as an institution to resolve disputes is shown in the low number of cases that enter the courts of first instance. As a result, judicial reform has to focus on attempts to restore the Supreme Court's function as the highest court in maintaining unity of law and revitalise the function of the judiciary to provide accessible justice for the society.

In order that the Supreme Court can implement its function to maintain unity of law, systematic attempts need to be done to restrict the inflow of cassation requests through restriction of cassation. Besides, the Supreme Court needs to implement a chamber system to ensure the quality and consistency of decisions, so the function of maintaining legal unity can be performed effectively. If there is a lapse or error in a judgement, and parties do not contest the decision, the instrument of Cassation in the Interest of Law has to be revitalised, to allow the Supreme Court to correct the decision. For efficiency in case management, it is recommended that the military court be separated from the regular court system. It is also recommended to simplify the processes in administrative cases, so the impact of administrative court decisions can become more effective.

In order to improve the society's access to justice, small claim courts need to be created, in which simple process and ease of physical access, low cost, informality of the process and capacity to manage the relations of the disputing parties characterise the court. Another alternative to improve access to justice is by decentralisation of human resources management, especially for judges, in which recruitment of judges is done at the regional level, and a limited transfer system is applied on a regional basis.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Proses reformasi peradilan telah berjalan selama sepuluh tahun sejak tahun 2000. Setelah melalui serangkaian kajian dan *lobby*, pada tahun 2003 Mahkamah Agung meluncurkan Cetak Biru Pembaruan Peradilan. Semenjak tahun 2003, berbagai program pembaruan peradilan sebagai bagian dari implementasi Cetak Biru telah dilaksanakan dengan melibatkan berbagai unsur baik dari internal peradilan, kontribusi Pemerintah dan lembaga Parlemen, upaya berbagai LSM maupun sumbangan pemikiran dan dana dari berbagai lembaga internasional. Berbagai keberhasilan telah dicapai, antara lain kebijakan yang menjamin hak masyarakat atas informasi pengadilan, peningkatan gaji dan remunerasi hakim, dan seterusnya. Namun demikian, meski beberapa keberhasilan telah dicapai tetap saja kinerja pengadilan masih tetap jauh dari harapan masyarakat. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan pun belum dapat dikatakan membaik. Pengadilan tetap dibayangi permasalahan tumpukan perkara, kualitas putusan yang lemah, inkonsistensi putusan, intervensi kepentingan yang membawa dugaan adanya KKN, akuntabilitas keuangan dan pengelolaan manajemen pengadilan yang masih lemah.

Permasalahan di atas menjadi semakin kronis karena MA sebagai pengadilan tertinggi

1. Introduction

1.1. Background

The judicial reform process has occurred for ten years since 2000. After a series of studies and lobbying processes, in 2003, the Supreme Court has released a Blueprint of Judicial Reform. Since that year, various judicial reform programs as part of the implementation of the blueprint have been implemented, involving various elements from the judiciary itself, the government and the parliament, non-governmental organisations and thoughts and funds from various international institutions. Various successes have been achieved, including policies guaranteeing the society's right to court information, improvement of judges' salaries and remunerations, and other successes. However, despite these successes, judicial performance remains far from satisfactory. The society's level of trust towards the judiciary remains low and not improving. The courts are shadowed by issues of case backlogs, weak quality of decisions, inconsistency of decisions, intervention from interested parties resulting in allegations of corruption, collusion and nepotism, and weak financial accountability and judicial management.

These issues become more chronic as the Supreme Court, as the highest level of judi-

hingga saat ini terus dibanjiri perkara. Tanpa adanya upaya pembatasan perkara yang efektif ditambah dengan rendahnya inkonsistensi dan kualitas putusan, maka mayoritas perkara yang ditangani di tingkat bawah – kecuali tindak pidana ringan tertentu – mengalir ke MA tak terbendung. Selain itu MA juga harus menangani tanggung jawab administrasi, keuangan dan organisasi sebagai imbalan dari “independensi” melalui penyatuan atap yang diperjuangkannya sejak tahun 1970. Dengan kondisi seperti ini maka bukan hanya pembaruan peradilan menjadi sesuatu yang mustahil dilakukan, namun dikhawatirkan dalam waktu yang tidak terlalu lama maka MA akan menjadi sama sekali tidak dapat berfungsi.

Hal lain yang menarik untuk dilihat dalam arus perkara di pengadilan adalah bahwa tumpukan perkara di MA ternyata bukan bersumber dari besarnya perkara yang masuk di tingkat pertama. Pengadilan tingkat pertama ternyata justru menangani perkara dalam jumlah yang kecil. Terlepas dari permasalahan pilihan penyelesaian sengketa lain di luar pengadilan yang mungkin dipergunakan oleh masyarakat, namun hal ini jelas menunjukkan bahwa masyarakat tidak memilih pengadilan sebagai lembaga penyelesaian sengketa dengan berbagai alasan. Hal ini sekaligus memperlihatkan bahwa permasalahan akses menjadi suatu hal penting yang harus mendapatkan perhatian.

ciary, is currently swamped with cases. Without an effective method of restricting the inflow of cases, and lacking consistency and quality of decisions, most of the cases at the lower court levels – except certain misdemeanour cases – end up at the Supreme Court without any checks. Besides, the Supreme Court also has to manage administration, finances and organisation, as a result of its ‘independence’ since the 1970s, when it obtained its wished-for ‘one-roof system’. In such a condition, not only judicial reform becomes impossible, but the Supreme Court is expected to become paralysed in a short period of time.

It is also interesting to note that the amount of case backlogs in the Supreme Court is not caused by the large number of cases at the court of first instance. The court of first instance in fact handled only a relatively small number of cases. This shows that not only other, alternative, dispute resolution methods outside the judicial system may be used by the society, but also the society do not prefer the court system due to various reasons. This also shows that the problem of access is also important enough to demand attention.

Due to the large number of issues being faced by the judiciary, during the democratic period, when the judicial body’s role in governance is ex-

Demi melihat berbagai permasalahan yang dialami pengadilan maka di masa demokrasi dimana peran Pengadilan dalam konstalasi ketatanegaraan semakin meningkat, maka upaya pembenahan peradilan perlu dilakukan dengan memahami permasalahan secara lebih sistemik. Pembaruan peradilan harus beranjak dari isu-isu teknis yang bersifat parsial dan kurang memiliki dampak strategis: Penuntasan tunggakan perkara tidak akan pernah berhasil tanpa ada upaya pembatasan perkara yang efektif dengan memperkuat fungsi Pengadilan Tinggi; Konsistensi dan kualitas putusan tidak akan dapat dicapai bila MA harus menangani 10.000 perkara pertahun; Pengadilan yang cepat dengan biaya terjangkau sebagaimana menjadi asas peradilan tidak akan terwujud bila birokrasi dan proses peradilan masih tetap panjang dan kompleks; dan seterusnya. Pembaruan peradilan di masa mendatang harus bertujuan untuk mencapai suatu sistem peradilan yang ideal yang dapat merespon berbagai kebutuhan masyarakat Indonesia secara komprehensif. Tujuan bersama tersebut perlu secara serius mulai dipikirkan sebagai bagian dari agenda bersama Negara dan masyarakat.

Penyusunan Konsep Ideal Pengadilan Indonesia ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi reformasi peradilan yang diperjuangkan oleh masyarakat dan Organisasi Non Pemerintah (Ornop). Selama ini berbagai Ornop yang aktif mendorong pembaruan peradilan tidak pernah secara proaktif meluncurkan

pected to improve, attempts to improve the judiciary need to be done first by understanding the issues in a systematic manner. Judicial reform has to shift from partial, technical issues with low strategic impacts: resolution of the case backlog will never be satisfactory without an attempt to restrict cases in an effective manner by strengthening the function of high courts; consistency and quality of decisions cannot be reached if the Supreme Court has to handle up to ten thousand cases in a year; a prompt process with a low case cost as demanded by the principles of justice cannot be realised if the bureaucracy and process remain lengthy and complex; and so on. Judicial reform in the future has to be directed to create an ideal system of judiciary, which can respond to the various needs of the Indonesian society, in a comprehensive manner. The common goals need to be seriously considered as part of the common agenda of the state and society.

The creation of the ideal Indonesian judiciary concept is also expected to contribute to judicial reform, which is being advanced by the society and non-governmental organisations. To date, various non-governmental organisations active in pushing for judicial reform have never proactively suggested their ideal concept of judiciary. This results in difficulty of articulating their aspirations and in participating in the ju-

konsep peradilan yang ideal. Hal ini menyebabkan timbulnya kesulitan dalam mengartikulasikan aspirasi mereka dan untuk turut ambil bagian dalam proses pembaruan peradilan. Naskah ini pada tataran strategis diharapkan dapat menggambarkan tujuan yang lebih jelas kepada masyarakat dan ornop untuk memperjuangkan peradilan yang dicita-citakan.

Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) telah terlibat dalam proses pembaruan peradilan sejak tahun 2000. Berefleksi dari pengalaman, pengamatan, hasil kajian dan advokasi kebijakan yang kami lakukan sepanjang sepuluh tahun terakhir maka LeIP bermaksud merumuskan pemikiran-pemikiran mengenai konsep ideal pengadilan sebagaimana tertuang dalam naskah ini.

1.2. Ruang Lingkup Kajian

Permasalahan yang dihadapi oleh pengadilan meliputi banyak aspek yang secara umum terdiri dari aspek pelaksanaan kewenangan teknis dan aspek administrasi. **Namun demikian ruang lingkup dari naskah ini akan dibatasi pada dua area utama, yaitu berkenaan dengan revitalisasi fungsi MA sebagai pengadilan tertinggi untuk menjaga kesatuan hukum, dan pada revitalisasi fungsi pengadilan untuk menyediakan pengadilan yang terjangkau bagi masyarakat melalui upaya untuk mendorong perbaikan akses pada keadilan.** Dua area ini kami nilai sebagai bagian terpenting yang dapat berperan sebagai jangkar

judicial reform process. This document is intended at the strategic level to provide a clearer ideal to the society and non-governmental organisations in their struggle to create a better judiciary.

The Indonesian Institute for Independent Judiciary (LeIP) has been involved in judicial reform in 2000. Reflecting from experience, observation, study results and policy advocacy from the last ten years, LeIP intends to compile thoughts about the ideal concept of judiciary in the following document.

1.2. Scope of Study

The problems faced by the judiciary include various aspects that can be classified into implementation of technical authorities, and administration. **However, the scope of this document will be focused on two main areas, namely those related to the revitalisation of the function of the Supreme Court as the highest court in maintaining unity of law, and revitalisation of the function of court to provide accessible justice for the society through attempts to improve access to justice.** These two areas are considered as the most important part, anchoring various recommendations of reform towards the expected, idealised Indonesian judiciary.

This study will also not focus on issues related to technical, administrative consequences, except

bagi berbagai rekomendasi perubahan menuju pada peradilan ideal Indonesia yang dicita-citakan.

Kajian ini juga tidak akan banyak membahas permasalahan yang menyangkut konsekuensi teknis administratif kecuali yang beririsan secara langsung pada upaya untuk melakukan revitalisasi fungsi dan kewenangan teknis peradilan. Upaya untuk merevitalisasi dan meletakkan kembali fungsi dan kewenangan pengadilan secara ideal, merupakan faktor kunci perubahan peradilan karena fungsi dan kewenanganlah yang merupakan payung bagi rekomendasi perubahan berbagai fungsi pendukung peradilan lainnya.

2. Hakekat Fungsi Peradilan

Pembaruan peradilan harus dilakukan dalam kerangka merevitalisasi fungsi pengadilan yang hakiki. Tujuan dari penyelenggaraan peradilan adalah memutus suatu sengketa/menyelesaikan suatu masalah hukum yang timbul karena adanya konflik kepentingan/pendapat. Namun demikian Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi memiliki fungsi yang khusus. Fungsi MA untuk menyelenggarakan pengadilan pada tingkat kasasi ini telah secara tegas diatur sejak tahun 1947 yang memberikan kewenangan Mahkamah Agung untuk melaksanakan “pengawasan atas badan-badan kehakiman dalam hal melakukan

those directly related to attempts to revitalise the functions and technical authorities of the judiciary. Attempts to revitalise and restore functions and authorities of the judiciary are key factors to judicial reform, as they are the basis for recommendations for the changes in various functions supporting the judiciary.

2. The Fundamentals Functions of the Judiciary

Judicial reform has to be done in the framework of revitalising the fundamental functions of the judiciary. The goal of the judiciary is to pronounce decisions on a dispute or resolve a legal issue arising from conflict of interest or opinions. However, the Supreme Court, being the highest level of court, has special functions. The Supreme Court’s functions to exercise judicial powers in the cassation level have been clearly laid out since 1947, when the Supreme Court was given authority to “monitor judicial bodies in implementing justice in Indonesia.”¹ Thus, to resolve disputes in the implementation of law, the Supreme

¹ Article 2 (1) of Law No. 7 of 1947 on the Organisation and Authority of the Supreme Court and Attorney General’s Office.

² Mr. M.H. Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, Djakarta: Penerbit Djambatan, 1953, p. 100. It is explained that: “It is not adequate to guarantee perfect unbiased treatment for all citizens, if it is only declared by Law that is binding everywhere and for everyone in the territory of the Nation, if not implemented such, so that the Law, that on paper treats everyone similarly, is also implemented and interpreted similarly and precisely. This goal will not be achieved, as long as various courts for various parts of the Nation, are independent from each other and independent from a higher court with the authority to examine and judge. Thus, there is the need for a highest panel of judges, who will monitor all lower judges in the Nation and give the last word of ruling on the appropriateness of their decisions, which is the only way to guarantee and maintain the unity of the judiciary, which is expected and needed.”

keadilan di seluruh Indonesia”¹ Dengan demikian untuk menyelesaikan sengketa dalam penerapan hukum dalam rangka melaksanakan keadilan maka Mahkamah Agung diperlukan untuk menjamin adanya acuan penyelesaian sengketa (pendapat hukum) yang berlaku umum dan konsisten.²

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pengadilan di tingkat kasasi pada dasarnya bertujuan untuk menjaga kesatuan hukum, baik melalui pengawasan penerapan hukum pada pengadilan yang lebih rendah, maupun melalui penafsiran hukum yang diberlakukan sama di seluruh wilayah Indonesia. Fungsi menjaga kesatuan hukum yang dimiliki Mahkamah Agung menuntut MA untuk dapat mengawasi penerapan dan penafsiran hukum oleh pengadilan tingkat bawah melalui putusan kasasi.

Tirtaamidjaja, Hakim Agung pada MA RI tahun 1953, menyebutkan dengan sangat gamblang bahwa:

“...kasasi itu pada dasarnya tidak diadakan untuk kepentingan pihak-pihak yang berperkara – meskipun mereka benar berkepentingan dalam hal itu – tetapi untuk kepentingan kesatuan pemakaian hukum.”³

¹ Pasal 2 ayat (1) UU No. 7/1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung.

² Mr. M.H. Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, Djakarta: Penerbit Djambatan, 1953, hlm. 100. Dijelaskan secara rinci bahwa: “Tidaklah cukup untuk menjamin perlakuan sempurna yang tidak memihak bagi semua penduduk, jika hanya ditetapkan oleh Undang-undang yang mengikat untuk dimana-mana dan untuk semua orang di seluruh wilayah Negara, kalau tidak pula diusahakan supaya Undang-undang itu, yang diatas kertas sama bagi semua orang, juga diselenggarakan dan ditafsirkan dengan tjara yang sama dan tertib. Tujuan ini tidak akan tertjapai, selama berbagai-bagai pengadilan untuk berbagai-bagai bagian Negara, yang masing-masing satu sama lain bebas sama sekali dari satu kekuasaan yang lebih tinggi mengadili. Oleh sebab itulah terasa kebutuhan akan suatu madjelis pengadilan tertinggi, yang akan mengawasi semua Hakim rendah dari Negara dan memberi keputusan terachir tentang tepatnja keputusan mereka itu, sesungguhnya satu-satunya djalan untuk mendjamin dan mempertahankan kesatuan peradilan yang sangat dikehendaki dan diperlukan.”

³ Tirtaamidjaja, MH., *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara-Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, 1953, Jakarta: Djambatan.

Court is required to guarantee the existence of a benchmark in dispute resolution (through legal opinions) that are universal and consistent.² In short, it can be said that the court at the cassation level is intended to maintain unity of law, either through monitoring the application of law at the lower courts, or through interpretation of law that are universally applied in all parts of Indonesia. The Supreme Court’s function of maintaining legal unity demands the body to maintain the implementation and interpretation of law of the lower courts, through cassation.

Tirtaamidjaja, a Supreme Judge of the Supreme Court in 1953, stated very clearly that:

“... in essence, cassation is not done for the interest of the disputing parties – although they may indeed have interests in the process – instead, it is intended for the purposes of unity of application of law.”³

Thus, the function of examination in cassation is intended to check whether the judges at the lower court have correctly applied law in the cases.⁴

Besides the Supreme Court, which is the highest

³ Tirtaamidjaja, MH., *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara-Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, 1953, Jakarta: Djambatan.

⁴ This is strengthened by the results of the comparison of the profiles of the Supreme Courts of Netherlands, France, Germany and Australia. Information of the Supreme Court’s main duty are obtained from the web sites of the Dutch *Hoge Raad* (www.rechtspraak.nl), the French *Cour de Cassation* (www.courdecassation.fr), the German *Bundesgerichtshof* (www.bundesgerichtshof.de), and the Australian High Court (www.hcourt.gov.au).

Oleh karena itu pemeriksaan dalam perkara kasasi fungsinya adalah untuk melihat apakah Hakim pada pengadilan yang lebih rendah telah menerapkan hukum dengan tepat.⁴

Selain Mahkamah Agung yang menjadi puncak badan peradilan, kekuasaan kehakiman juga diemban oleh badan-badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung pada dasarnya mengemban tugas pokok dan fungsi memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara hukum.⁵ Dari karakter pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut, secara umum badan-badan peradilan dapat dibedakan menjadi pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Pengadilan Tingkat Pertama pada dasarnya bertugas menyelesaikan suatu sengketa atau memutuskan suatu masalah hukum pada tingkat pertama. Sedangkan Pengadilan Tingkat Banding berfungsi sebagai pengadilan yang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara hukum pada tingkat ulangan atau tingkat banding. Lembaga banding berguna untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mendapat suatu putusan yang lebih memuaskan, karena ada kemungkinan kekhilafan hakim pada tingkat pertama menyebabkan keuntungan atau kerugian salah satu pihak.⁶

⁴ Hal ini diperkuat pula dengan hasil perbandingan profil mahkamah agung di berbagai negara lain (Belanda, Perancis, Jerman dan Australia). Hal ini diperkuat pula dengan hasil perbandingan profil mahkamah agung di berbagai negara lain (Belanda, Perancis, Jerman dan Australia). Informasi mengenai tugas pokok MA didapat dari situs-situs *Hoge Raad* Belanda (www.rechtspraak.nl), *Cour de Cassation* Perancis (www.courdecassation.fr), *Bundesgerichtshof* Jerman (www.bundesgerichtshof.de), dan High Court Australia (www.hcourt.gov.au).

⁵ Pasal 25 UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁶ Mr. M.H. Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, Djakarta: Penerbit Djambatan, 1953, hlm. 94-95. Kekhilafan hakim, misalnya, berupa kekeliruan mengenai kewenangan mengadili, kekeliruan dalam pemeriksaan, atau penerapan hukum.

body in the judiciary, judicial powers are also held by other judicial bodies under the Supreme Court. These bodies have the basic authority and function of examining, judging and deciding legal cases.⁵ Based on the character of authorities, duties and functions, judicial bodies can be classified as courts of first instance and appellate courts. Courts of first instance are authorised to resolve a dispute or decide a legal problem at the first instance. The appellate courts function as a court to examine, judge and decide a legal problem at the second instance or the appeal level. The appellate body is useful to provide an opportunity for interested parties to obtain a more satisfactory decision, due to the possibility of errors in the judgement of judges at the first instance, which benefits or harms the interests of one of the parties.⁶

This function is closely related to the capability of courts to become a forum for dispute resolution that is preferred by the society. If the Supreme Court is directed towards a national perspective and made responsible to maintain unity of law, the courts of first instance (and to a smaller extent, appellate courts) have to accommodate the needs of justice seekers at the local level.

⁵ Article 25 of Law No. 48 of 2009 on Judicial Authority.

⁶ Mr. M.H. Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa dan Atjara Pemeriksaan Perkara Pidana dan Perdata*, Djakarta: Penerbit Djambatan, 1953, pp. 94-95. Errors or lapses of the judge are in the form of errors of jurisdiction, errors in examination and errors in the application of law.

Fungsi ini berkaitan erat dengan kemampuan pengadilan untuk menjadikan dirinya sebagai forum penyelesaian sengketa yang dipilih oleh masyarakat. Jika MA diarahkan pada perspektif yang bersifat nasional dan bertanggung jawab untuk menjaga kesatuan hukum, maka pengadilan tingkat pertama khususnya (meskipun beban ini juga ada pada pengadilan tingkat banding) justru perlu mengakomodasi kebutuhan pencari keadilan di tingkat lokal.

Untuk dapat merevitalisasi fungsi pengadilan maka dalam kajian ini akan diidentifikasi permasalahan utama yang saat ini melanda pengadilan yang menyebabkan tidak berfungsinya kewenangan pengadilan secara efektif. Dengan demikian diharapkan kajian ini dapat bermanfaat untuk dirumuskan arah dan gagasan pembaruan secara lebih akurat.

3. Analisis Permasalahan

3.1. Pergeseran Fungsi Kasasi

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya fungsi pengadilan kasasi untuk menjaga kesatuan penerapan hukum, menimbulkan adanya konsekuensi kewenangan bagi MA untuk memeriksa dan mengawasi apakah penerapan hukum dari putusan pengadilan bawahan sudah tepat (*judex jurist*) sehingga menghindarkan terjadinya inkonsistensi. Namun dalam kenyataannya, pijakan MA dalam memutus perkara telah bergeser dari masalah *judex jurist* ke masalah *judex factie*. MA lebih memilih untuk memastikan

In order to revitalise the function of courts, this study will identify main issues that affect the judiciary, which causes ineffectiveness in the functioning of judicial authorities. Thus, it is expected that the study will be beneficial in providing accurate direction and ideas for judicial reform.

3. Analysis of Issues

3.1. The Shifting Function of Cassation

As has been explained earlier, the function of the court of cassation to maintain unity of law results in the consequence of the Supreme Court's authority to examine and monitor whether applications of law in the lower courts are appropriate (*judex jurist*) so as to prevent inconsistencies. However, the Supreme Court has shifted to *judex factie* in pronouncing decisions, focusing on the resolution of individual legal cases, instead of maintaining national legal unity for the sake of justice and rule of law for the many.

The function of the Supreme Court as the highest level of judiciary, which should maintain unity of law, has lost its meaning. Inconsistency of decisions does not only occur at the lower courts of level, but also occur within the Supreme Court itself, with opposing rulings for similar problems. The main factor resulting in the inconsistency is the high number of cases entering the Supreme Court, making it difficult to create a map of legal

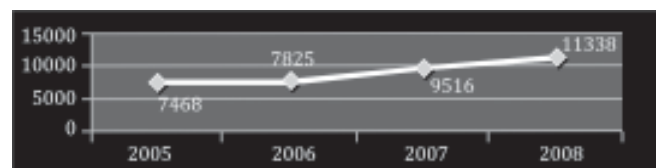
penyelesaian permasalahan hukum melalui perkara individual dibandingkan dengan menjaga kesatuan penerapan hukum secara nasional demi meningkatkan kepastian dan keadilan bagi orang banyak.

Fungsi Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi yang seharusnya menjaga kesatuan hukum telah kehilangan maknanya. Inkonsistensi putusan bukan hanya terjadi pada pengadilan tingkat bawah, namun MA sendiri mengeluarkan putusan yang saling berbeda pendapat untuk permasalahan yang serupa. Faktor utama yang menyebabkan inkonsistensi antara lain karena tingginya jumlah perkara yang masuk ke MA sehingga sulit bagi MA untuk melakukan pemetaan permasalahan hukum dan mengawasi konsistensi putusan. Jumlah perkara yang tinggi juga memberikan justifikasi bagi MA dalam menggunakan semua sumber daya Hakim Agung untuk memeriksa perkara dengan target utama penuntasan tunggakan, tanpa melihat keahlian atau latar belakang hakim.

Bila kita berefleksi pada perjalanan sejarah, maka terlihat bahwa MA melalui penafsiran atas Undang-undang secara gradual telah menurunkan dan menghilangkan hambatan-hambatan prosedural yang menahan arus perkara ke MA untuk memperkuat kontrol MA atas pengadilan tingkat bawah. Akibatnya hingga saat ini hampir setiap perkara bisa dimintakan kasasi ke MA sehingga memompa arus perkara ke tingkat kasasi. Sistem yang longgar itu menimbulkan mentalitas apabila seseorang kalah di pengadilan negeri, maka ia akan mengajukan banding,

issues and monitor consistency of decisions. The large number of cases also justifies the Supreme Court in making use of all supreme judges to examine cases for the sake of resolving the backlog of cases, without regard of the competencies or backgrounds of the judges.

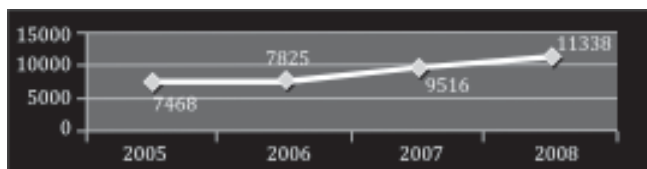
If we reflect on history, it can be seen that the Supreme Court, through its interpretation of laws, has gradually reduced and eliminated procedural restrictions that prevent a wave of cases to the Supreme Court, in order to strengthen its control of the lower courts. As a result, in almost all cases, cassation can be requested to the Supreme Court, which results in a large number of cases at the cassation level. This system results in a mentality among parties that if one loses a case at the court of first instance, one will appeal, request cassation or even ask for revision of decision. This is the main cause of the flood wave of cases, which is now the main institutional problem in the Supreme Court. The following graph shows the number of cases entering the Supreme Court between 2005 and 2008:⁷



At present, the Supreme Court handles about 10,000 cases in a year, almost as many as the number of cases decided by all appellate courts

⁷ Processed by LeIP from 2006, 2007 and 2008 Supreme Court Annual Reports.

kasasi, bahkan sampai Peninjauan Kembali (PK). Hal inilah yang menyebabkan membanjirnya perkara yang kini menjadi masalah institusional utama di MA. Berikut adalah tabel jumlah perkara yang masuk ke MA dari tahun 2005 hingga tahun 2008:⁷



Pada saat ini MA menangani kurang lebih 10.000 perkara per tahun atau sama dengan jumlah rata-rata perkara yang diputus Pengadilan Banding seluruh Indonesia per tahunnya. Jika kita melihat dalam ilustrasi angka, maka kecenderungan perkara banding dapat kita lihat dalam tabel berikut ini:⁸

Perbandingan Jumlah Perkara Putus di Pengadilan Banding dan Perkara Masuk ke Mahkamah Agung

No.	Tahun	Jumlah Perkara Putus di Pengadilan Banding	Jumlah Perkara Masuk di MA
1.	2006	-	10.460
2.	2007	12.258	9.516
3.	2008	13.453	11.338

Fakta ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa kurang lebih 80% mayoritas perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Banding hampir pasti dimintakan upaya hukum ke MA. Hal ini berdampak pada tingginya jumlah perkara yang masuk ke MA dan sekaligus menunjukkan fakta bahwa pengadilan banding pada 33 provinsi

in Indonesia. The trend is shown in the following table:⁸

A comparison of the number of decisions in the appellate courts and the number of new cases at the Supreme Court

No.	Year	Number of decisions in the appellate courts	Number of new cases at the Supreme Court
1.	2006	-	10.460
2.	2007	12.258	9.516
3.	2008	13.453	11.338

This fact indirectly shows that about 80% of cases that are appealed will end up at the Supreme Court. This results in the large number of cases entering the Supreme Court, and also shows the fact that the appellate courts in the 33 provinces, each of which consist of 4 areas, have a workload similar to the Supreme Court's. The weakness of the lower courts is also one of the factors resulting in the large number of cassation requests.

The high number of cases entering the Supreme Court results in a correspondingly high number of backlogs. Although the Supreme Court has tried various attempts to resolve as many cases as possible, in fact, there is a large backlog of cases remaining. The number of cases in the Supreme Court between 2005 and 2008 is shown on the following graph:⁹

⁷ Diolah oleh LeIP dari data Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI tahun 2006, 2007 dan 2008

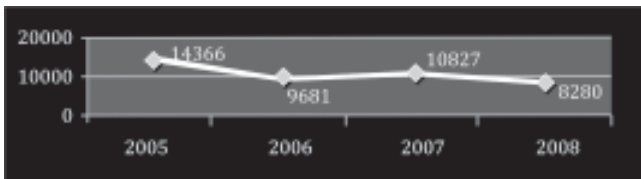
⁸ Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI, op cit.

⁸ Supreme Court Annual Report, op. cit.

⁹ Ibid.

yang masing-masing terdiri dari 4 lingkungan peradilan, memiliki beban kerja yang hampir sama dengan beban perkara pada Mahkamah Agung. Kondisi lemahnya fungsi pengadilan tingkat bawah juga menjadi salah satu faktor pemicu naiknya perkara untuk naik ke tingkat kasasi.

Tingginya arus perkara masuk ke MA berdampak pada tumpukan perkara yang cukup besar di MA. Meskipun MA telah melaksanakan berbagai upaya untuk mengurangi tumpukan perkara, namun kenyataannya jumlah tumpukan perkara masih tetap tinggi. Data tumpukan perkara yang melanda MA dari tahun ke tahun adalah sebagai berikut:⁹

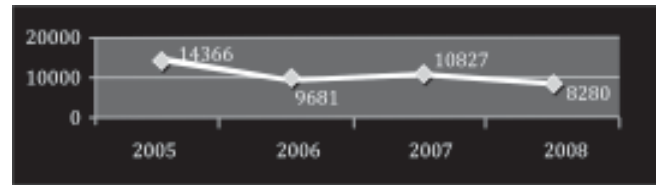


Untuk mengatasi tunggakan perkara dan arus perkara yang masuk ke tingkat kasasi, pada tahun 2004 diterbitkan UU Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2004 dengan Pasal 45A¹⁰ yang mengatur mengenai pembatasan perkara. Namun demikian ketentuan pembatasan perkara tersebut tidak punya dampak signifikan terhadap jumlah arus perkara yang masuk ke MA.¹¹

⁹ *Ibid.*

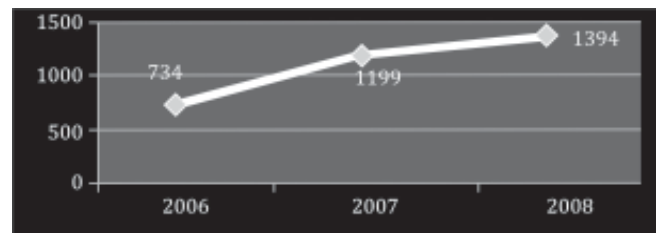
¹⁰ Pembatasan perkara yang tidak dapat dikasasi meliputi (a) putusan tentang praperadilan; (b) perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda; (c) perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan (d) permohonan kasasi yang tidak memenuhi syarat-syarat formal.

¹¹ Hal ini disebabkan karena jumlah perkara yang termasuk dalam kriteria pembatasan perkara, relatif kecil, selain itu juga faktor ketaatan atau disiplin pengadilan tingkat bawah dan MA untuk mematuhi ketentuan pembatasan perkara juga cukup rendah bila ditinjau dari berbagai alasan.



In order to resolve the backlog problem and reduce the number of new cases at the cassation level, in 2004, the Law of the Supreme Court (Law No. 5) has its Article 45A¹⁰ regulating restriction of cases. However, the regulation does not have a significant effect to the number of new cases entering the Supreme Court.¹¹

Besides the large number of decisions from the appellate courts requesting for cassation, at present, there is a similar rising trend of revision requests to the Supreme Court. The following graph shows the number of requested revisions, not including cases from the Taxation Court¹²



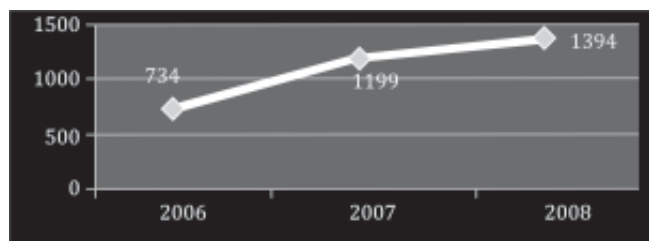
In a LeIP study involving revisions of decisions between 2004 and 2007, samples of revisions show that most of these are requested with re-

¹⁰ Cases that are restricted from cassation include: a) pre-trial decisions; b) criminal cases with a sentence of 1 year or less and/or fines; c) administrative cases whose objected decision is a decision of a regional official that is applicable only in the said region, and d) cassation requests that do not comply with formal prerequisites.

¹¹ This is because the number of cases that fulfil the criteria of restriction is relatively small, besides, discipline of the lower courts and the Supreme Court itself to comply with the restriction is relatively low due to various reasons.

¹² Data from 2006, 2007 and 2008 Supreme Court Annual Reports. Processed by LeIP from data of the Supreme Court Registry.

Selain tingginya jumlah putusan dari tingkat banding yang dimintakan kasasi, pada saat ini muncul juga kecenderungan kenaikan permohonan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Berikut adalah tabulasi jumlah pengajuan PK, tidak termasuk perkara dari Pengadilan Pajak:¹²



Dari sejumlah sampel putusan PK yang diteliti, sebagian besar merupakan PK atas putusan Kasasi.¹³ Selain itu mayoritas alasan pengajuan PK adalah Kekhilafan Hakim yang Nyata di tingkat Kasasi. Hal ini diteliti oleh LeIP dengan mengambil sampel sejumlah putusan PK dari tahun 2004 hingga 2007.

Alasan pembenaran pengajuan PK atas dasar kekhilafan hakim memiliki lebih banyak ekse negatif dibandingkan dengan ekse positif. Putusan MA atau putusan kasasi menjadi kehilangan kewibawaan karena sama halnya MA mengakui bahwa MA dalam putusan tersebut

¹² Data pada Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI pada tahun 2006, 2007 dan 2008. Diolah oleh LeIP berdasarkan data Kepaniteraan Mahkamah Agung RI.

¹³ Dalam kajian yang dilakukan oleh LeIP, sampel yang diambil secara random terhadap putusan PK yang ada di www.putusan.net memperlihatkan bahwa sebagian besar permohonan PK diajukan atas putusan kasasi. Hal tersebut dapat dilihat pada data berikut ini: Pada tahun 2004 dari 25 putusan PK yang diteliti, 23 putusan merupakan PK atas Kasasi; Pada tahun 2005 dari 41 putusan PK yang diteliti, 37 putusan merupakan PK atas putusan Kasasi; Pada tahun 2006 dari 39 putusan PK yang diteliti, 35 putusan merupakan PK atas putusan Kasasi; Pada tahun 2007 dari 32 putusan PK yang diteliti, 30 putusan merupakan PK atas putusan kasasi.

gard to cassation decisions.¹³ Besides, the main reason of the revision request is 'obvious error of judgment in part of the judges' at the cassation level.

Allowing revision of decisions based on judges' lapses has more negative effects compared to positive benefits. Supreme Court rulings or cassation decisions lose their authority, as this means that the Supreme Court admits that they have made lapses, which directly contravenes the Supreme Court's function as the guardian of legal unity. The legal considerations of the Supreme Court in cassation decisions are difficult to follow, especially by the lower courts, as it is highly probable that the said decision will be revoked by the Supreme Court through a revision, reasoning that the earlier panel of supreme judges have made a lapse. This issue becomes even more complex, as it is highly possible that Supreme Judges cancel each others' rulings. In a condition in which there are no benchmark rulings as a standard for interpretation for further cases, complexity in the interpretation of law becomes more severe and later cases will become more prone to inconsistencies. As a result, unity of law cannot be achieved.

The excessive case load, from complex ones to trivial ones, has curtailed the Supreme Court from examining the more important cases, relevant to

¹³ LeIP's study of a random sample of revision decisions from www.putusan.net shows that most revision requests are made against cassation decisions. The following data show the figures: In 2004, out of 25 studied decisions, 23 are revision of cassations decisions, in 2005, the proportion is 37 of 41, in 2006, the proportion is 35 of 39, and in 2007, the proportion is 30 of 32.

telah khilaf yang mana hal ini secara langsung telah mengingkari fungsi MA sebagai penjaga kesatuan hukum. Pertimbangan hukum MA dalam putusan kasasi pada akhirnya sulit untuk dapat diikuti khususnya oleh pengadilan tingkat bawah oleh karena sangat mungkin putusan tersebut akan dibatalkan lagi oleh MA melalui putusan PK dengan alasan bahwa Majelis Hakim Agung yang terdahulu telah melakukan kekhilafan. Masalah ini akan semakin menjadi rumit oleh karena sangat mungkin terjadi para Hakim Agung saling membatalkan putusan dari Hakim Agung lainnya. Dalam kondisi dimana tidak ada acuan putusan yang dijadikan sebagai standar penafsiran bagi putusan perkara selanjutnya maka hal ini hanya akan menambah kerumitan penafsiran hukum dan memicu inkonsistensi putusan dalam perkara selanjutnya. Akibatnya kesatuan hukum tidak dapat tercapai.

Beban perkara yang berlebihan dari berbagai jenis kasus mulai dari yang kompleks hingga yang sederhana telah mengurangi ruang gerak MA untuk memeriksa kasus-kasus penting yang relevan dengan fungsi menjaga kesatuan penerapan hukum. MA menjadi lebih berorientasi pada penuntasan tunggakan sehingga kualitas putusan pun menurun. Inkonsistensi putusan bukan hanya terjadi pada pengadilan tingkat bawah, bahkan MA sendiri kerap mengeluarkan putusan yang saling bertentangan untuk permasalahan yang serupa.

Kondisi tersebut semakin diperburuk dengan

its function to maintain the consistency of rule of law. The Supreme Court becomes more oriented in reducing the backlog, resulting in the decline of the quality of its rulings. Inconsistency of decisions no longer occurs only at the lower level courts; even the Supreme Court itself often pronounces conflicting rulings for similar cases.

The condition is worsened by lack of permanent jurisprudence, which results in the chance of conflicting opinions between panels of supreme judges in similar cases. Furthermore, quality of decisions is also a serious issue, as it is highly likely that a case is decided by a panel of supreme judges who lack the proper competence, due to the lack of a system to advance specialisation among judges.

At present, it can be said that there is virtually no other option to resolve backlogs (and in turn improve the quality and consistency of decisions) except by drastically reducing the number of cases examined by the Supreme Court by tightening the criteria for cassation and revision, and developing specialisation among judges through the chamber system.

3.2. The Weakness of the Judiciary and an Institution to Resolve Disputes

At present, the court system still cannot escape from the problem of lack of public trust with regard to its integrity. Other than reports and surveys about the public perception, an objective indicator of this lack of trust is the relatively low

ketiadaan yurisprudensi tetap yang berakibat peluang untuk saling berbeda pendapat diantara majelis hakim agung dalam perkara sejenis semakin terbuka. Lebih jauh lagi, masalah kualitas putusan juga menjadi isu serius, mengingatkan sangat mungkin suatu perkara diputus oleh majelis hakim agung yang tidak memiliki latar belakang kompetensi yang tepat akibat ketiadaan sistem yang mendorong terbentuknya spesialisasi hakim.

Pada saat ini bisa dikatakan bahwa hampir tak ada opsi lain untuk mengatasi tunggakan (dan dengan demikian memperbaiki kualitas dan konsistensi putusan) kecuali dengan cara mengurangi jumlah perkara yang diperiksa oleh MA secara signifikan dengan merumuskan kembali secara ketat kriteria kasasi dan PK, serta membangun spesialisasi hakim melalui penerapan sistem kamar.

3.2. Lemahnya Peran Pengadilan sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa

Pengadilan hingga saat ini masih belum dapat melepaskan diri dari permasalahan rendahnya kepercayaan publik terhadap integritas pengadilan. Selain terlihat dari pemberitaan dan berbagai survei tentang persepsi publik, indikator obyektif lain yang dapat dilihat adalah rendahnya perkara yang masuk ke pengadilan tingkat pertama. Jika permasalahan Mahkamah Agung saat ini berakar pada tingginya beban perkara yang ditangani maka sebaliknya pengadilan tingkat bawah justru menangani perkara

number of cases that enter courts of first instance. If the problem of the Supreme Court is rooted on the excessive case loads that have to be handled, the lower courts handle too few cases. The total number of cases shows a disparity in which most of the cases occur in Jakarta, while in other towns the number of cases is much lower.

Based on 2007 to 2009 Supreme Courts annual reports, in 2009, the courts of first instance received 3,546,854 cases, in 2008 3,530,042 cases, and in 2007 3,514,709 cases. These cases are dominated by the state court system, making up about 90%. Anatomy of cases in 2009 based on the Supreme Court's 2010 annual report show that cases in the state courts including civil, criminal, human rights and corruption cases make up for only 180,787 cases, while the 3,015,511 others are misdemeanours or traffic violations. The number of administrative cases makes up for only 0.5% or 16,241 cases. Military cases make up for only 0.1% of cases, with only 3,331 cases in a year, while cases in the religious court make up for 9.3% or 330,984 cases.

Although data differ on the accurate number of traffic violation cases, it is understood that over 90% of the 3,015,511 cases are traffic violations

dalam jumlah yang kecil. Dari total jumlah perkara yang kecil tersebut disparitas sebaran perkara sebagian besar ada di Jakarta, sedangkan di kota-kota lain jumlah perkara sangat kecil.

Berdasarkan Laporan Tahunan MA tahun 2007 hingga 2009, pada periode tahun 2009 pengadilan tingkat pertama menerima perkara sejumlah 3.546.854 perkara, dan di tahun 2008 pengadilan menerima 3.530.042 perkara, sedangkan pada tahun 2007 pengadilan menerima sebanyak 3.514.709 perkara. Perkara tersebut didominasi oleh perkara pada lingkungan peradilan umum sebanyak kurang lebih 90%. Ilustrasi anatomi perkara pada tahun 2009 berdasarkan data pada Laporan Tahunan MA tahun 2010 memperlihatkan bahwa perkara pada peradilan umum yang meliputi perkara perdata, pidana, HAM dan tindak pidana korupsi hanya meliputi 180.787 perkara, sedangkan sebanyak 3.015.511 perkara adalah merupakan perkara tindak pidana ringan dan lalu lintas. Sedangkan perkara TUN hanya 0.5% dari total jumlah atau sejumlah 16.241 perkara. Perkara militer bahkan hanya sejumlah 3.331 perkara atau 0.1% perkara per tahun. Sedangkan perkara pada pengadilan agama sejumlah 330.984 perkara atau 9.3%.

Meskipun terdapat data yang berbeda beda mengenai jumlah akurat perkara lalu lintas, namun figure menunjukkan bahwa dari

cases.¹⁴ It shows that the number of disputes among community members that end up in court is very small in number, especially when compared to the population of Indonesia, which reaches 213 million in 2010. Compare this number to India, for example, which has an annual case load of about 40 million cases.

Total Number of Cases in the Court of First Instance Sign in Indonesia: 3.546.854 (Supreme Court Annual Report 2010)



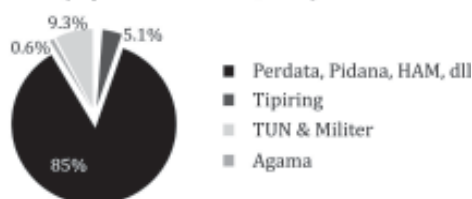
Besides the problem of case loads, the high cost of bringing a case to court and the lengthy process are also significant problems. Even in criminal cases, in which the cost is borne by the state, seekers of justice still have to spend quite a lot, including lawyer costs and other processing costs. The risk of the spending required in court is hard to predict, especially due to the difficulty in predicting the time required to finish examining a case and the varying cost and fees required.

Besides, complex procedures, forms and documents, intimidating courtrooms and arrogance

¹⁴ Case statistics in the 2008 and 2009 Supreme Court Annual Reports are not accurate because of data differences. In the 2009 report, one part shows that there are 3,124,559 cases of traffic violations and misdemeanours; however another part shows that there are 3,190,131 traffic violations cases. In the 2010 annual report, in one part it is mentioned that misdemeanours (including traffic violations and quick process cases) make up 3,015,511 cases, but in another part it is mentioned that the figure only includes traffic violations only. However, the percentage of misdemeanours and traffic violations show that these cases make up of more than 90% of all cases that enter the courts of first instance.

3.015.511 perkara tindak pidana ringan maka lebih dari 90% adalah perkara lalu lintas.¹⁴ Hal ini menunjukkan bahwa perkara sengketa yang dialami masyarakat yang masuk ke Pengadilan jumlahnya sangat kecil apalagi jika dibandingkan dengan total penduduk Indonesia yang diperkirakan mencapai 213 juta pada tahun 2010. Bandingkan dengan India misalnya yang jumlah perkara pertahunnya mencapai 40 juta perkara.

Total Jumlah Perkara Masuk di Pengadilan Tingkat Pertama di Indonesia : 3.546.854 (Laporan Tahunan MA, 2010)



Selain permasalahan arus perkara, permasalahan tingginya biaya perkara dan lamanya proses berperkara juga menjadi permasalahan yang perlu digarisbawahi. Bahkan dalam perkara pidana dimana biaya perkara ditanggung oleh Negara, pencari keadilan tetap harus mengeluarkan biaya lain yang tidak kecil antara lain biaya pengacara dan biaya berperkara lainnya. Resiko atas pengeluaran biaya yang diperlukan di pengadilan sulit untuk diprediksi, apalagi karena sulitnya memprediksi waktu penyelesaian suatu perkara dan bervariasinya biaya serta jasa yang diperlukan.

¹⁴ Data statistik perkara dalam Laporan Tahunan MA baik tahun tahun 2008 maupun 2009 tidak akurat karena terdapat perbedaan data. Pada Laporan Tahun 2009, di satu bagian menunjukkan bahwa perkara pada klasifikasi perkara lalu lintas dan tindak pidana ringan mencapai jumlah 3.124.559 perkara, tetapi di bagian lain menyebutkan bahwa jumlah perkara lalu lintas (saja) mencapai 3.190.131 perkara. Sedangkan dalam Laporan Tahun 2010 disebutkan di satu bagian bahwa jumlah perkara tipiring (termasuk perkara cepat dan lalu lintas) mencakup 3.015.511 perkara, namun di bagian lain disebutkan bahwa jumlah 3.015.511 adalah hanya perkara lalu lintas saja. Namun figur prosentase perkara tindak pidana ringan dan lalu lintas sebesar menunjukkan data secara kasar bahwa perkara lalu lintas memang mendominasi lebih dari 90% anatomi perkara yang masuk ke Pengadilan tingkat pertama.

of judges and lawyers further dissuade people from resolving their disputes in court. This condition is worsened by lack of trust to the judiciary, which is regarded to have low integrity, susceptibility to corruption, collusion and nepotism.

In the end of the process, this means that the party who wins a case may suffer from additional losses, as the lengthy process is sure to cost a lot of funds. Several cassation rulings studied show that the disputed issue are often of relatively insignificant value. An example is a civil suit regarding ownership of two mango trees, or a dispute on the down payment of a plot of land to the value of IDR 50 million. The amount and value of the dispute are negligible compared to the effort, time and cost that have to be spared by the parties, who bring these cases up to the cassation level.

An illustration of the access problem can also be found in an Access and Equity research by Pekka (Women Heads of Households). The research on the interaction of the religious courts and the women heads of households shows that the average distance to the religious court is 20 km from their houses, while in general, nonspecific respondents live 10 km away from the court. The cost required to answer the court summons takes up between 45-90% of their total monthly income. The transportation cost takes about 8% of

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

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

Salah satu ilustrasi permasalahan mengenai akses juga dapat dilihat dalam penelitian yang dilaksanakan oleh PEKKA (Perempuan Kepala Keluarga) tentang *Access & Equity*. Penelitian mengenai interaksi dengan Pengadilan Agama oleh perempuan kepala keluarga menunjukkan bahwa jarak rata-rata ke pengadilan agama adalah 20km dari tempat tinggal mereka dimana responden umum lain tinggal dalam jarak 10km.

their monthly income; while for nonspecific respondents, the amount is less than 1%. This group also suffers from greater intimidation by the legal process and language problems.

Another issue that is often faced by seekers of justice is that judges often do not understand disputes that might involve societal contexts at the local level or traditions. This problem is made more apparent due to the breadth of Indonesia and the diversity of the population. With the heavy judicial loads and little opportunity for interacting with the local population due to regular transfers, judges at the first and second instances do not have adequate time and interest to understand local contexts. Such an understanding will help judges not only to decide on cases according to legal procedures, but also to resolve disputes in the community and perform the function of social control. If courts consist of judges who do not have an interest to understand local contexts and backgrounds of disputes, it will be difficult for them to have an important role and tight relations with the community. Judges will tend to disregard the effects of their decisions, which will only resolve the legal aspect of the dispute, but more often than not incapable to resolve the societal aspect of the dispute.

A responsive judiciary system has an important role in minimising social tensions. If the judiciary

Dari sisi pembiayaan, biaya yang dikeluarkan untuk memenuhi panggilan sidang adalah 45 – 90% dari rata-rata pendapatan mereka perbulan. Sementara transport sekali jalan untuk sidang bagi perempuan kepala keluarga rata-rata sebesar 8% dari pendapatan perbulan dibanding dengan ongkos yang sama bagi responden lain yang kurang dari 1% pendapatan perbulan. Kelompok ini juga cenderung lebih merasa terindimidasi dengan proses hukum serta menghadapi tantangan bahasa.

Permasalahan lain yang sering dihadapi pencari keadilan adalah bahwa hakim sering kali tidak mengerti seutuhnya perselisihan yang melibatkan konteks kemasyarakatan di tingkat lokal, adat dan kedaerahan. Permasalahan ini semakin mengemuka dengan luasnya wilayah Indonesia dan kemajemukan masyarakat. Dengan beban tugas pengadilan dan kesempatan berinteraksi yang pendek karena kewajiban mutasi setiap beberapa tahun, menyebabkan Hakim khususnya di tingkat pertama dan banding tidak memiliki cukup waktu dan kepentingan untuk memahami konteks kedaerahan. Padahal pemahaman tersebut akan membantu Hakim bukan hanya untuk memutus perkara sesuai prosedur hukum, namun juga menyelesaikan sengketa dalam masyarakat dan menjalankan fungsi kontrol sosial. Jika Pengadilan terdiri dari hakim-hakim yang tidak berkepentingan untuk memahami konteks daerah dan latar belakang suatu sengketa maka sulit bagi Pengadilan untuk memiliki peran dan keterlibatan secara akrab dengan kehidupan

fails to fulfil the needs of the community, or is incapable of performing its function, community members will prefer alternative mechanisms of conflict resolution. The smaller the role of the judiciary in resolving community disputes, in the context of the lack of effective alternative dispute resolution methods, there is a greater possibility of summary justice and vigilantism, which in turn incite social conflict. Thus the courts have an important role as the main state instrument of social control and creating security in a society.

4. Recommendation of Improvements

4.1. Restricting cassation and revision

In order that the Supreme Court can perform its function effectively as the highest court, it needs wider berth to examine substantial cases so it can keep its function to maintain legal unity. Thus, a systematic effort to reduce the number of cassation requests through a limiting restriction needs to be done. By reducing the number of cases at the cassation level, the Supreme Court will have more space to map legal issues and monitor application of law in the lower courts in order to maintain unity of law. Other than restricting the number of cases, to improve effectiveness of its function to maintain legal unity, the Supreme Court needs to apply a chamber system to ensure the quality and consistency of decisions. A

masyarakat. Hakim menjadi cenderung tidak mengindahkan akibat putusan yang hanya menyentuh penyelesaian segi hukumnya, namun seringkali tidak mampu menyelesaikan sengketa dari segi kemasyarakatannya.

Sebuah sistem peradilan yang responsif berperan penting dalam mengurangi ketegangan sosial. Jika sistem peradilan gagal memenuhi kebutuhan masyarakat atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya, maka masyarakat akan memilih mekanisme penyelesaian konflik lain. Semakin kecil peran lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa masyarakat, dalam konteks ketiadaan alternatif penyelesaian sengketa lain yang efektif, maka akan terjadi peningkatan kasus kekerasan dan main hakim sendiri yang berujung pada meningkatnya konflik sosial. Pengadilan dengan demikian memainkan peran penting sebagai instrumen utama negara dalam melakukan kontrol sosial dan menciptakan rasa aman di masyarakat.

4. Rekomendasi Perubahan

4.1. Pembatasan Upaya Hukum Kasasi dan PK

Agar Mahkamah Agung dapat melaksanakan fungsinya secara efektif sebagai pengadilan tertinggi, maka Mahkamah Agung perlu diberikan ruang gerak yang lebih luas untuk dapat memeriksa perkara-perkara yang memiliki bobot substansial dalam menjalankan fungsinya menjaga kesatuan hukum. Untuk itu perlu dilakukan upaya sistematis untuk menekan

proportional case load is also expected to improve the quality of decisions.

Restriction of cases can be done using two main methods. The first method entails a procedural approach. Through this approach, restriction is done through the use of clear and quantifiable indicators, such as restricting cases based on type or value of dispute. The second method is a discretionary approach giving discretion to supreme judges to select certain cases they regard as important to be examined by the Supreme Court.¹⁵ Each approach has strengths and weaknesses. The procedural approach, being more methodical, is more objective and measurable. However, this approach requires meticulous arrangements that may be difficult to implement in practice. The discretionary approach allows the Supreme Court to reduce the number of cases quickly and significantly, however, in light of the present condition of the body, the possibility of misuses of authority is very real.

Due to the strengths and weaknesses of each system, both approaches can be utilised in synergy to create a system that is appropriate to the conditions of the Supreme Court in such a transitional period.

The main criterion for cassation has to be connected to the main function of cassation, namely

¹⁵ The second approach model is usually implemented in common law states such as the US, in which supreme judges select the cases to be examined by the Supreme Court, assisted by the assistants of the supreme judge.

jumlah perkara yang masuk ke tingkat kasasi melalui ketentuan pembatasan perkara kasasi yang limitatif. Dengan berkurangnya jumlah perkara yang masuk ke tingkat kasasi maka MA akan lebih leluasa dalam melakukan pemetaan permasalahan hukum dan melakukan pengawasan penerapan hukum di pengadilan tingkat bawah dalam rangka menjaga kesatuan hukum. Selain pembatasan perkara, untuk lebih meningkatkan efektifitas fungsi menjaga kesatuan hukum maka MA perlu membentuk sistem kamar untuk memastikan terjaganya kualitas dan konsistensi putusan. Beban perkara yang proporsional juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas putusan.

Pembatasan perkara dapat dilakukan berdasarkan dua metode besar. Pertama, pembatasan perkara melalui pendekatan prosedural. Dengan pendekatan ini pembatasan dilakukan melalui penentuan indikator yang sifatnya pasti dan terkuantifisir, misalnya pembatasan perkara berdasarkan jenis perkara tertentu atau nilai perkara tertentu. Kedua, pendekatan diskresional yang memberikan kekuasaan yang besar (diskresi) kepada hakim agung untuk menentukan sendiri perkara-perkara yang mereka anggap penting untuk diputus oleh MA.¹⁵ Masing-masing pendekatan memiliki kelemahan dan kelebihan. Pendekatan prosedural, karena berupa ketentuan yang pasti, maka akan lebih obyektif dan terukur.

¹⁵ Model pendekatan kedua ini pada umumnya dilaksanakan di negara-negara Common Law seperti Amerika Serikat dimana Hakim Agung menentukan sendiri perkara yang akan diperiksa oleh Mahkamah Agung dengan bantuan para asisten Hakim Agung.

to maintain unity of law, and thus the authority to examine such cases is located at the *judex juris* level. Thus, in the future, the Supreme Court should refrain from examining facts (*judex factie*). In the case of the Supreme Court opining that re-examining at the *judex factie* is required, the Supreme Court should not examine the case itself, but should return the case to the forwarding court to re-examine the case by a different panel of judges.

Restriction of cassation should also be done for misdemeanours. Several types of cases can be finalised at the appellate level, depending on the extent of the sanction. Criminal cases with light sentences, including fines¹⁶ or misdemeanours should be considered to be excluded from cassation. To strengthen this mechanism, efforts should be made to make the use of fines more effective as an alternative criminal sanction method in misdemeanours. In the case of the defendant agrees to pay the fine, the possibility of further legal recourse becomes smaller.

Furthermore, acquittals should also be incontestable. While the Criminal Procedural Law Code has stated that cassations cannot challenge acquittals,¹⁷ in practice, it occurs since the Natalegawa

¹⁶ A redefinition of fines is necessary so that criminalisation by fine is more effective compared to physical sanctions for misdemeanours. Sanctions in the form of fines also need not be applied to the maximum, but adapted to the context of the case, and thus there is a need for a guideline of giving fines as sanctions so that it becomes effective in its implementation.

¹⁷ Article 67 of the Criminal Procedural Code.

Namun pendekatan ini memerlukan kedetilan pengaturan yang dalam pelaksanaan mungkin akan sulit dilakukan. Sedangkan pendekatan diskresional memungkinkan MA untuk mengurangi jumlah perkara secara cepat dan signifikan. Namun dengan kondisi MA seperti saat ini maka kemungkinan penyalahgunaan kewenangan bisa terjadi.

Mengingat kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem yang ditawarkan, maka kedua pendekatan ini dapat disinergikan untuk menghasilkan sistem yang relatif cocok dengan mempertimbangkan kondisi MA pada masa transisi.

Kriteria kasasi yang paling utama harus dikaitkan dengan fungsi utama kasasi yaitu menjaga kesatuan hukum dan karenanya berwenang memeriksa di tingkat *judex jurist*. Dengan demikian sudah seharusnya di masa mendatang MA menahan diri untuk tidak lagi memeriksa fakta (*judex factie*). Dalam hal MA berpendapat bahwa perlu pemeriksaan kembali di tingkat *judex factie*, maka MA seharusnya tidak memeriksa sendiri namun mengembalikan perkara ke pengadilan pengaju untuk diperiksa kembali oleh majelis yang berbeda.

Pembatasan upaya hukum kasasi juga perlu dilakukan untuk perkara pidana ringan (tipiring). Kriteria perkara yang final di tingkat banding dapat didasarkan pada besaran ancaman hukuman. Untuk pidana dengan ancaman hukuman ringan termasuk dengan ancaman hukuman

case in 1983 – which later becomes jurisprudence, as it is interpreted that the Code only states that only acquittals in the sense of “not guilty” (not merely “not proven”) are exempt from cassation.

For civil cases, some of the criteria that can be used to restrict cases that can be finalised at the appellate level can be seen from the value of the dispute. Disputes under a certain value can be limited to the appellate level.¹⁸ Cases with a small amount of claim should be able to be resolved through the small claim court, with limited legal recourses. This will be explained further in the following section. However, in deciding the value of the lawsuit, parties often have different interpretations, and thus courts can decide or estimate the value of the claim.

Besides, family law cases, such as divorces and inheritance, can be considered to be finalised at the appeal level. Based on temporary classification of case data by the Supreme Court Registry, in 2008, the number of divorce cases in the civil and religious courts reaches 554, while the number of inheritance cases in both courts reaches 546. In 2007, the number of divorces was 327 and the number of inheritance was 283. In gen-

¹⁸ A 2004 study by the Supreme Court’s Centre for Research and Development recommended a value of Rp. 10,000,000 as the maximum limit of the value of cases to be restricted in the legal recourse to the appellate level (Academic Paper on the Restriction of Cassation, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2004)

denda¹⁶ atau pelanggaran dapat dipertimbangkan untuk tidak dapat dilakukan upaya hukum kasasi. Untuk memperkuat mekanisme ini, maka perlu diimbangi dengan upaya untuk mengefektifkan penggunaan hukuman denda sebagai sanksi pidana alternatif dalam perkara pidana ringan. Dalam hal terdakwa setuju untuk membayar denda, maka kemungkinan untuk mengajukan upaya hukum dapat ditekan.

Selanjutnya putusan bebas juga seharusnya tidak dapat diajukan upaya hukum. Sebenarnya KUHAP sudah mengatur bahwa putusan bebas tidak dapat diajukan kasasi,¹⁷ namun dalam praktek, perkara bebas masih cukup banyak diajukan ke MA sejak putusan Natalegawa pada tahun 1983 -yang kemudian menjadi yurisprudensi, dimana putusan bebas yang dimaksud KUHAP hanyalah putusan “bebas murni”.

Untuk perkara perdata beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk membatasi perkara yang selesai di tingkat banding dapat dilihat dari nilai perkara atau nilai gugatan. Perkara dengan nilai gugatan tertentu dapat dibatasi upaya hukumnya hingga tingkat banding.¹⁸ Untuk perkara perdata dengan nilai gugatan yang relatif kecil seharusnya dapat diselesaikan melalui proses pengadilan

¹⁶ Perlu ada redefinisi denda untuk semakin mengefektifkan pemidanaan dengan menggunakan denda dibandingkan dengan hukuman badan untuk perkara tindak pidana ringan. Penjatuhan hukuman denda juga seharusnya tidak selalu harus maksimal tapi disesuaikan dengan konteks perkara, dengan demikian perlu ada panduan tentang penjatuhan hukuman denda sehingga semakin efektif digunakan.

¹⁷ Pasal 67 KUHAP.

¹⁸ Penelitian yang dilakukan oleh Puslitbang MA pada tahun 2004 merekomendasikan jumlah tidak lebih dari Rp 10.000.000 sebagai batasan nilai gugatan perkara yang dibatasi upaya hukumnya hingga tingkat banding. (Naskah Akademis Pembatasan Kasasi, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2004)

eral, family cases have an urgent nature and require prompt resolution. This is not only intended to guarantee rule of law for the parties, but also to prevent escalation of family conflict. Similarly, traditional court processes in family law issues should be finalised at the appellate level.

Administrative cases can be restricted based on the impact of the decision to basic rights or rights protected by law. Thus it is recommended that administrative cases with a local or regional impact (as opposed to national) should be limited in the legal recourse to finalise at the appellate level.

Besides the high number of appeal decisions that are submitted to cassation, at present there is a similar trend of the rise of requests of revisions of decision. In order to maintain consistency in the implementation of law, in the case of requests of revision of a cassation decision due to lapse of the judge at the cassation level, the Supreme Court should refuse to accept the request. This is because acceptance may result in inconsistent decision between panels of supreme judges. Revisions due to errors made by judges should only be allowed when the lapse is made by judges at the lower level, or lapses related to formal legal requirements.

dengan acara cepat (*small claim court*) yang memiliki upaya hukum terbatas. Mengenai *small claim court* akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Namun untuk menentukan nilai gugatan, kadang kala para pihak memiliki interpretasi yang berbeda beda untuk itu pengadilan dapat menentukan atau menaksir nilai gugatan tersebut.

Selain itu, perkara-perkara di bidang hukum keluarga dan waris dapat dipertimbangkan sebagai perkara yang diputus final di tingkat banding. Berdasarkan pengklasifikasian data perkara sementara yang dilakukan oleh Kepaniteraan Mahkamah Agung, pada tahun 2008 jumlah perkara perceraian baik perdata dan agama mencapai 554 perkara, sedangkan perkara waris perdata dan agama mencapai 546 perkara. Pada tahun 2007 jumlah perkara perceraian perdata dan agama yang telah diklasifikasikan mencapai 327 perkara sedangkan perkara waris dan agama mencapai 283 perkara. Pada umumnya perkara di bidang hukum keluarga bersifat mendesak (*urgent*) dan memerlukan penanganan yang cepat. Bukan saja untuk menjamin kepastian hukum tetapi juga untuk membatasi konflik keluarga. Demikian juga dalam perkara-perkara adat untuk lingkup hukum keluarga seharusnya dapat diselesaikan di tingkat banding.

Sedangkan untuk perkara TUN atau Administrasi Negara pembatasan dapat dilakukan berdasarkan pada dampak putusan TUN terhadap hak-

Revision of a cassation decision should be limited when there is new evidence (*novum*) available. In such a request, the court of first instance where the revision request is registered should examine the *novum* based on certain criteria. This is intended to prevent revision requests using evidence declared as *novum* while it is not actually so. This often happens in practice, though.

As has been mentioned earlier, procedural limitations will be combined with discretion to a certain extent. For example, in a civil case with a small claim value but with a high legal value (especially in the context of legal development – such as consumer disputes, public service, human rights or tradition), the Supreme Court should have the discretion to receive the case. Discretion can also be utilised in cases having important value for legal development and protection of human rights (such as gender equality) in certain cases, or those related to traditional or religious law (for example if the Supreme Court intends to modify its jurisprudence regarding distribution of inheritance in Islam).

However, discretion should be considered further as it has the potential to allow the Supreme Court to interfere in certain cases. In a condition where discipline and adherence to regulations are low, as can be seen from various viola-

hak dasar atau hak yang dilindungi undang-undang. Untuk itu direkomendasikan agar perkara yang berkaitan dengan putusan pejabat TUN yang memiliki ruang lingkup daerah (bukan nasional), dapat dibatasi upaya hukumnya sehingga final di tingkat banding.

Selain tingginya jumlah putusan dari tingkat banding yang dimintakan kasasi, pada saat ini muncul juga kecenderungan kenaikan perkara Peninjauan Kembali (PK). Demi menjaga konsistensi dalam penerapan hukum, maka dalam hal terdapat pengajuan Peninjauan Kembali (PK) atas putusan kasasi karena kekhilafan hakim di tingkat kasasi, PK tersebut seharusnya dinyatakan tidak dapat diterima oleh Mahkamah Agung. Karena hal ini bisa berakibat munculnya inkonsistensi putusan pada majelis hakim agung. PK atas kekhilafan hakim hanya dapat diterima bila disebabkan oleh kekhilafan hakim pada pengadilan di tingkat bawah atau kekhilafan hakim yang berkenaan dengan syarat hukum formal.

PK atas putusan kasasi sebaiknya dibatasi hanya bila ada *novum* atau bukti baru. Untuk pengajuan PK atas dasar *novum*, maka perlu ada proses pada Pengadilan tingkat pertama tempat didaftarkan PK untuk menguji *novum* berdasarkan kriteria yang akan ditentukan. Hal ini bertujuan untuk menghindari pengajuan PK dengan barang bukti yang dinyatakan sebagai *novum* oleh para pihak namun sesungguhnya bukanlah termasuk kriteria *novum*. Hal demikian seringkali terjadi dalam praktek.

tions to the Procedural Code, Supreme Court Circulars and Decrees, the application of this mechanism has to be done carefully. Further, to ensure that restriction of cases can be effective without violating citizens' rights, a special study is required to decide on the criteria and types of cases that can be finalised in the Court of Appeals.

If the recommendation to improve access to justice at the lower levels can be implemented effectively, the role of the appellate court can become more important as it is highly likely that the number of cases sent to the appellate court will rise. In such a condition, the role of the appellate court to monitor the implementation of judicial authority at the lower level will become more important, as otherwise the number of cassation requests will continue to increase.

An important effort that has to be done simultaneously with restriction of cases is strengthening the function of lower courts, especially appellate courts. In the context of restricting cases, the role of the appellate court becomes very significant as the spearhead of the judiciary in performing its function of resolving disputes in the society. Strengthening of the appellate court will result in the following positive impacts: 1) the court process becomes shorter, meaning that the cost to bring a case becomes more affordable and

Sebagaimana disebutkan di awal pembatasan prosedur akan dikombinasi dengan metode diskresi dalam batasan tertentu. Misalnya dalam perkara perdata yang nilainya kecil namun memiliki nilai hukum yang besar (terutama dalam konteks pengembangan hukum –misalnya dalam kasus sengketa konsumen, pelayanan publik atau hak asasi manusia atau adat), maka perlu diberikan diskresi bagi MA untuk tetap menerima perkara-perkara. Diskresi juga dapat dilakukan dalam kasus-kasus yang memiliki nilai penting untuk perkembangan hukum dan perlindungan hak asasi (misal isu kesetaraan gender) dalam kasus-kasus tertentu, atau yang terkait dengan hukum adat atau agama (misalnya jika MA ingin mengubah yurisprudensinya tentang pembagian hukum waris dalam Islam).

Namun demikian pemberian diskresi juga perlu dipertimbangkan lebih lanjut karena berpotensi membuka pintu bagi MA untuk selalu dapat ikut campur dalam perkara-perkara tertentu. Dalam kondisi dimana tingkat kepatuhan atau disiplin terhadap suatu ketentuan cukup rendah, dapat dilihat dari beberapa ketentuan KUHAP maupun SEMA dan SK yang tidak dipatuhi, maka penerapan mekanisme ini harus dilakukan secara hati-hati. Lebih jauh lagi untuk memastikan pembatasan perkara dapat berjalan efektif tanpa melanggar hak warga negara, maka diperlukan suatu kajian khusus untuk menentukan kriteria dan jenis perkara yang dapat selesai di Pengadilan Tingkat Banding.

accessible; and 2) giving contribution to the revitalisation of the Supreme Court's function as a part of the attempt to restrict cassation and revision.

Doubts about inconsistency that arises along with the strengthening of appellate courts – especially with the finalisation of rulings at the appellate level (with no cassation possible) – should be overcome by making the function of cassation in the interest of law more effective. Using cassation in the interest of law, the Supreme Court can take a stand on legal issues arising through its rulings. Explanation about cassation in the interest of law as a key instrument to support legal unity will be explained in the following section.

Besides, to strengthen the role of the High Court, and to reduce the disparity of decisions at the appellate courts, the number of these courts can be reduced. Thus, the High Court is no longer tied to the province as an administrative unit of jurisdiction, but should be regional: controlling courts at several provinces. As the number of the appellate courts is reduced, the possibility of inconsistency of decisions should be reduced, compared to the present condition of 33 high courts at the provinces, which may rise in number as new provinces are created.

Bila rekomendasi untuk perbaikan akses kepada pengadilan di tingkat bawah dapat berjalan efektif, maka peran Pengadilan tingkat Banding menjadi lebih sentral karena sangat mungkin jumlah perkara dari tingkat bawah akan semakin meningkat. Dalam kondisi demikian maka peran Pengadilan Banding untuk mengawasi pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman pada pengadilan di tingkat yang lebih rendah akan semakin mengemuka, karena jika tidak maka perkara di tingkat kasasi akan semakin membanjir.

Upaya penting yang harus dilakukan dalam rangka pembatasan perkara adalah dengan memperkuat fungsi pengadilan tingkat bawah utamanya pengadilan tingkat banding. Dalam konteks pembatasan perkara, peran pengadilan banding menjadi sangat signifikan sebagai garda depan peradilan dalam melakukan fungsi penyelesaian sengketa di masyarakat. Memperkuat Pengadilan Banding membawa dampak positif pada beberapa hal: (1) Proses berperkara menjadi lebih cepat sehingga biaya berperkara menjadi lebih terjangkau dan mudah diakses bagi masyarakat; (2) Memberi kontribusi pada revitalisasi fungsi Mahkamah Agung sebagai bagian dari upaya pembatasan perkara kasasi dan PK.

Keraguan mengenai permasalahan inkonsistensi yang dikhawatirkan muncul seiring dengan menguatnya peran Pengadilan Tingkat Banding utamanya dalam hal putusan yang final di tingkat

4.2. Creation of a chamber system

Besides restricting cases to provide more space for the Supreme Court to allow it to focus on more important legal issues, the Supreme Court needs to implement a chamber system consistently, so it can function effectively in maintaining unity of law. A chamber system is a grouping in which judges are grouped according to their legal specialty, and these judges will only try cases that are appropriate to their specialty. Within a chamber, there can be one or more panels of judges, conforming to the number of cases. These chambers are not separate courts, but are part of a single court.

The chamber system is important to maintain consistency of decisions.¹⁹ A consistent chamber system will have positive and long-term impacts to maintain unity of law within a chamber. If rule of law can be improved, in the long term, it is expected that frivolous cassation requests can be minimised.

In order to optimise the chamber system, the Supreme Court' and lower courts' system and perspective need to be restructured. The first is thoroughly altering the system of appointment of supreme judges and the distribution of cases, which is now based on teams, into a system

¹⁹ The current panel system in the Supreme Court allows supreme judges who do not have special competence in a certain legal field to examine a case that is not part of their specialty.

banding (tidak dapat diajukan upaya kasasi), harus diatasi dengan cara mengefektifkan fungsi kasasi demi kepentingan hukum (KDKH). Dengan melalui upaya kasasi demi kepentingan hukum maka MA dapat memberikan sikap atas permasalahan hukum yang timbul melalui putusan MA. Penjelasan mengenai KDKH sebagai instrumen kunci pendukung fungsi kesatuan hukum akan dijelaskan lebih lanjut di bagian selanjutnya.

Selain itu untuk memperkuat peran Pengadilan Tingkat Banding sekaligus mengurangi disparitas putusan pada pengadilan Tingkat Banding, maka jumlah Pengadilan Tingkat Banding dapat direduksi. Dengan demikian Pengadilan Tingkat Banding tidak lagi ada di tingkat provinsi tapi di tingkat regional yang membawahi beberapa provinsi. Jumlah Pengadilan Tingkat Banding yang lebih sedikit karena ditempatkan di tingkat region diharapkan dapat mengurangi potensi inkonsistensi putusan bila dibandingkan dengan jumlah pengadilan banding saat ini yang mencapai 33 pengadilan banding atau bahkan dapat bertambah bila ada pemekaran wilayah provinsi.

4.2. Pembentukan sistem kamar

Selain pembatasan perkara yang penting untuk memberikan ruang gerak bagi MA agar lebih fokus pada permasalahan hukum yang lebih penting, maka MA perlu menerapkan sistem kamar secara konsisten agar MA dapat berfungsi secara efektif dalam menjaga kesatuan hukum. Sistem kamar merupakan pengelompokan

based on case type. As a consequence of the implementation of the chamber system at the Supreme Court, appellate courts also need to implement a chamber system to ensure specialisation of judges.

4.2.1. Chamber system in the Supreme Court

In general cases can be classified into five types: criminal, civil, religious, administrative and military. For the first two types of cases, as the inflow of these types of cases into the Supreme Court is very large, reaching about 80% of the total annual case load, each of these can be divided further into sub-chambers, according to the need. Thus the Supreme Court will be divided into several chambers of cases as follows:²⁰

- Criminal Chamber
- Civil Chamber
- Religious Chamber
- Administrative Chamber

(The military court system will be separated from the jurisdiction of the civilian court. This will be explained in a later section)

Within each chamber, if necessary sub-chambers can be introduced. Sub-chambers are to be

²⁰ The 2003 Supreme Court Reform Blueprint also suggested a chamber system in the Supreme Court, to consist of 8 chambers: Written Civil Chamber, Economic Civil Chamber, Traditional and Agrarian Civil Chamber, Religious Civil Chamber, General Criminal Chamber, Special Criminal Chamber, Military Criminal Chamber and Administrative and Constitutional Rights Chamber.

hakim-hakim yang memiliki keahlian atau spesialisasi hukum yang sama atau sejenis, dan hakim-hakim tersebut hanya akan mengadili perkara yang sesuai dengan bidang keahliannya. Dalam satu kamar bisa terdapat satu atau lebih majelis, disesuaikan dengan banyak perkara. Kamar-kamar ini bukan badan-badan peradilan yang terpisah, melainkan tetap dalam satu badan peradilan.

Penerapan sistem kamar penting artinya untuk mengelola konsistensi putusan.¹⁹ Sistem kamar yang konsisten akan berdampak positif dan jangka panjang terhadap untuk menjaga kesatuan hukum dalam Kamar Perkara. Bila kepastian hukum dapat ditingkatkan maka dalam jangka panjang diharapkan arus permohonan kasasi yang tidak beralasan dapat ditekan.

Untuk mengoptimalkan sistem kamar, diperlukan restrukturisasi sistem maupun cara pandang di MA dan pengadilan tingkat bawah. Pertama adalah dengan merombak sistem pembagian hakim agung dan distribusi perkara berdasarkan tim menjadi pembagian hakim agung dan distribusi perkara berdasarkan bidang perkara. Sebagai konsekuensi penerapan sistem kamar di MA, maka pengadilan tingkat banding pun harus menerapkan sistem kamar untuk memastikan spesialisasi hakim dapat terbentuk.

4.2.1. Sistem Kamar pada Mahkamah Agung

Secara umum bidang perkara terdiri dari lima bidang, yaitu pidana, perdata, agama, TUN, dan militer. Khusus untuk pidana maupun perdata,

¹⁹ Penerapan sistem majelis yang dianut MA saat ini memungkinkan Hakim Agung yang tidak memiliki keahlian atas suatu bidang dalam perkara dapat memeriksa perkara yang bukan merupakan keahliannya.

formed especially in cases requiring ad hoc judges and having different procedural laws, such as corruption, industrial relations, and human rights. However, the need for sub-chambers can develop according to the context of needs and anatomy of cases at a given time.

Each chamber will be led by a Deputy Chief Justice.²¹ The Deputy Chief Justice will be the head of the panel, whose members consist of supreme judges with appropriate competence according to the chamber title. All existing supreme judges, including the Chief Justice and Deputy Chief Justice, have to sit in one of the chambers as a member, according to their specialty. The number of supreme judges in each chamber will then differ according to the composition of the cases in the Supreme Court. Thus, all supreme judges will be appointed into one - and only one - chamber according to their competence.

The composition of supreme judges is the main implication of the implementation of the chamber system. A smaller number of supreme judges can encourage consistency of decisions, making monitoring easier and improving authority of supreme judges. Reducing the number of supreme judges in the future is very relevant in light

²¹ The title of the Deputy Chief was created by Law No. 13 of 1965 on the Supreme Court. This was based on an intention to return to a chamber system. With the revision of the Law in 1985, the chamber system was not implemented, but the title of the Deputy Chief, which was expected to become the chiefs of the chambers, remained. At present, the meaning of the Deputy Chief title has changed, especially with the new titles of Deputy Chiefs for Education and for Supervision.

mengingat jumlah perkara tersebut di MA sangat besar, yakni mencapai sekitar 80% dari total perkara yang masuk setiap tahunnya, masing-masing dapat dibagi menjadi beberapa sub kamar sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian Mahkamah Agung akan terbagi dalam kamar perkara sebagai berikut:²⁰

- Kamar Pidana
- Kamar Perdata
- Kamar Agama
- Kamar Tata Usaha Negara

(Khusus untuk peradilan militer akan dipisahkan dari yurisdiksi pengadilan sipil. Hal tersebut akan dijelaskan dalam bagian selanjutnya.)

Dalam masing-masing kamar apabila dibutuhkan dapat diadakan sub-sub kamar. Sub kamar dibentuk terutama pada perkara-perkara yang mensyaratkan adanya hakim ad hoc dan memiliki hukum acara yang berbeda, seperti Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Hak Asasi Manusia dan seterusnya. Namun kebutuhan sub kamar ini dapat berkembang sesuai dengan konteks kebutuhan dan anatomi perkara pada suatu waktu tertentu.

Masing-masing Kamar akan dipimpin oleh seorang Ketua Muda bidang perkara.²¹ Ketua Muda tersebut merupakan Ketua Majelis yang

²⁰ Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI Tahun 2003 juga mengusulkan adanya sistem kamar di Mahkamah Agung dimana diusulkan 8 kamar perkara yaitu: 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 Materiil.

²¹ Munculnya jabatan Ketua Muda muncul dalam Undang-undang Mahkamah Agung No. 13 tahun 1965. Ketentuan ini muncul dengan didasari keinginan untuk kembali pada sistem kamar. Seiring dengan perubahan Undang-undang MA pada tahun 1985 penerapan sistem kamar tidak dilakukan namun jabatan Ketua Muda yang tadinya diharapkan merupakan pimpinan Kamar Perkara tetap ada. Kini makna dari jabatan Ketua Muda menjadi berubah, apalagi dengan adanya jabatan Ketua Muda Pembinaan dan Ketua Muda Pengawasan.

of the Supreme Court's function as a court of cassation, which has to maintain unity of law and become the highest court authority.²² Revitalisation of the function of the Supreme Court, restriction of cassation and implementation of the chamber system will ideally require 20 supreme judges, appointed as follows:

1 Supreme Judge, functioning also as the Chief Justice of the Supreme Court

1 Supreme Judge, functioning also as the Deputy Chief Justice of the Supreme Court

6 supreme judges in the civil chamber (2 panels)

6 supreme judges in the criminal chamber (2 panels)

3 supreme judges in the religious chamber (1 panel)

3 supreme judges in the administrative chamber (1 panel)

This number can change depending on the context of the number and percentage of cases. In the future, when the attempt to restrict cassa-

²² The large number of supreme judges at present is caused by the backlog of cases and the flood of incoming cases to the Supreme Court. However, resolution of the case backlogs by increasing the number of supreme judges is an *ad hoc* solution. The large number of supreme judges results in more negative effects to the Supreme Court and the judicial system, because it makes supervision of the implementation and interpretation of law in cassation difficult, and more prone to inconsistency (2003 Supreme Court Reform Blueprint, pp. 71-73). Such a condition will make it difficult for the Supreme Court to implement its function as the highest court whose function is to maintain unity of law. The Supreme Court has to implement a systemic and strategic step to limit cases at the cassation level as has been explained earlier on the section on revitalisation of the function of the Supreme Court to maintain unity of law and explained further in the section on strengthening the appellate court.

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

Jumlah komposisi hakim Agung merupakan implikasi utama dari penerapan sistem kamar. Jumlah Hakim Agung yang ringkas dapat mendorong konsistensi putusan, mempermudah pengawasan dan meningkatkan kewibawaan Hakim Agung. Pengurangan jumlah Hakim Agung pada masa datang sangat relevan bila dikaitkan dengan fungsi MA sebagai pengadilan kasasi yang harus dapat berfungsi menjaga kesatuan hukum dan menjadi pengadilan tertinggi yang berwibawa.²² Dengan revitalisasi fungsi MA dan pembatasan upaya hukum kasasi serta penerapan sistem kamar, maka idealnya jumlah Hakim Agung adalah 20 dengan pembagian sebagai berikut:

²²Jumlah Hakim Agung yang sangat besar pada masa kini disebabkan karena besarnya tunggakan perkara dan arus perkara yang masuk ke MA. Namun demikian penyelesaian tunggakan perkara dengan menambah jumlah Hakim Agung merupakan solusi yang bersifat sementara (*ad-hoc*). Besarnya jumlah Hakim Agung justru memiliki lebih banyak dampak negatif bagi MA dan pengadilan karena menyulitkan pengawasan terhadap penerapan dan penafsiran hukum dalam putusan kasasi dan memperbesar peluang inkonsistensi (Cetak Biru Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI, Mahkamah Agung RI, 2003, halaman 71– 73). Kondisi seperti ini akan menyulitkan MA untuk melaksanakan fungsinya sebagai pengadilan tertinggi yang berfungsi menjaga kesatuan hukum. MA harus menerapkan cara sistemik dan strategis untuk membatasi perkara yang naik ke tingkat kasasi sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya mengenai Revitalisasi Fungsi Mahkamah Agung untuk Menjaga Kesatuan Hukum dan akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian Penguatan Pengadilan Banding.

tion and revision has been successful and thus significantly reducing the inflow of cases to the Supreme Court, ideally the number of supreme judges should be small. The smaller number is conducive to unity of law, and also in increasing the authority and respect given to the supreme judges.

Within each chamber, cases will not be examined by all members of the chamber, but by panels consisting of three to five supreme judges according to the regulations posited by the Law. However, in order to maintain consistency of the legal considerations, it will be appropriate for the Supreme Court to follow the system in use in the Netherlands, in which each panel explains the legal considerations for each of their rulings in chamber meetings attended by all members of the chamber on a weekly basis. Thus, each chamber member can understand the legal considerations regarding certain issues of law that are going to be pronounced by each panel. This will make it easier when supreme judges have to face a similar case, and prevent inconsistencies of rulings.

Another important issue related to the chamber system is the implication towards the recruitment of supreme judges. Selection of supreme judge candidates has to be done based on the competence needed by each panel. If there is a need for a supreme judge in the criminal chamber, for example, recruitment and selection should

1 orang Hakim Agung merangkap Ketua Mahkamah Agung

1 orang Hakim Agung merangkap Wakil Ketua Mahkamah Agung

6 orang Hakim Agung pada Kamar Perdata (2 majelis)

6 orang Hakim Agung pada Kamar Pidana (2 majelis)

3 orang Hakim Agung pada Kamar Agama (1 majelis)

3 orang Hakim Agung pada Kamar TUN (1 majelis)

Jumlah ini dapat berubah dengan memperhatikan konteks kebutuhan berdasarkan jumlah dan prosentase perkara. Di masa mendatang bila upaya pembatasan perkara kasasi/PK dapat berjalan dengan baik dan dengan demikian mengurangi secara signifikan jumlah perkara ke MA, maka jumlah hakim agung idealnya kecil. Jumlah hakim agung yang kecil selain lebih baik untuk mendorong kesatuan hukum juga meningkatkan kewibawaan dan penghargaan terhadap hakim agung.

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

be prioritised to candidates who have the appropriate competence in criminal law.

The chamber system also needs to be implemented in the lower courts to ensure monitoring of the implementation of law in the lower courts. Besides, in order to make selection of supreme judges simpler, as most of the candidates will have presided at the courts of first instance or appellate courts, application of the chamber system in these courts becomes very relevant. The state court system is to be divided into two main chambers: criminal and civil.

4.2.2. Chamber system in the State Court

Within the state court system, two chambers should be formed: one for civil, and another for criminal cases. Each of these chambers will be headed by a Chief of the Chamber. Each chamber will consist of several senior judges, or judges who are experienced. Junior judges, or inexperienced ones, should take an orientation period – taking as long as 5 years – in which they should try both civil and criminal cases as panel members. After five years, they will be appointed in the appropriate chamber according to their competence and interest. The selection or appointment also needs to pay attention to the needs of the court itself.

Implementation of the chamber system at the

tertentu yang akan diputus oleh masing-masing majelis. Hal ini akan memudahkannya saat menghadapi perkara serupa serta menghindari terjadinya inkonsistensi putusan.

Penerapan sistem kamar juga akan berimplikasi pada sistem rekrutmen calon hakim agung. Pemilihan calon hakim agung harus disesuaikan berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan masing-masing kamar. Jika terjadi kekosongan posisi hakim agung kamar pidana misalnya, maka rekrutmen dan seleksi harus diprioritaskan pada kandidat yang memang memiliki kompetensi dibidang hukum pidana.

Penerapan sistem kamar perlu dilaksanakan di peradilan tingkat bawah untuk memastikan berjalannya pengawasan penerapan hukum pada pengadilan tingkat bawah. Selain itu dalam rangka memudahkan proses seleksi calon hakim agung tersebut, mengingat sumber utama calon hakim agung berasal dari para hakim di tingkat pertama maupun banding maka pemberlakuan sistem kamar menjadi sangat relevan. Peradilan Umum dibagi menjadi dua kamar utama, yaitu kamar Pidana dan Perdata.

4.2.2. Sistem Kamar pada Peradilan Umum

Pada lingkungan Peradilan Umum dibentuk dua kamar, yaitu kamar perdata dan pidana, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Ketua Kamar. Masing-masing kamar tersebut terdiri dari beberapa orang hakim senior atau yang telah beberapa tahun menjabat sebagai hakim. Untuk hakim-hakim muda atau yang baru menjadi

courts of first instance will have an implication to the court structure. Such a concept will result in two deputy chiefs, as each chief of the chamber will become a deputy chief of the court. For certain courts, with large numbers of cases to try and requiring sub-specialisation, sub-chambers can also be introduced. The sub-chambers can also be implemented through legislation for several types of cases that are to have specialised courts.

As a logical implication of this system, in the appellate courts, the structure of the court will also follow the dual chamber system as applied in the first instance: the High Courts will also be divided into two chambers: civil and criminal. Each chamber will be lead by a Chief of the Chamber, who will become Deputies Chiefs of the High Court.

4.2.3. Chamber System in the Religious Court

In general, the need for separate chambers is located in the general (state) court system. The state court system has to handle two types of cases that have different natures, characteristics, legal basis and procedures, namely civil and criminal cases. Civil cases are part of the private law sphere, while criminal cases are part of the public law sphere.

However, this does not mean that in other court

hakim disediakan masa orientasi selama beberapa tahun –misalkan 5 tahun- dimana pada masa tersebut hakim-hakim muda tersebut mengadili perkara baik perkara perdata maupun pidana sebagai hakim anggota. Setelah 5 tahun maka para hakim muda ditempatkan pada kamar yang sesuai dengan kompetensi dan minatnya. Pemilihan tersebut harus juga disesuaikan dengan kebutuhan dari pengadilan itu sendiri.

Penerapan sistem kamar ditingkat pertama ini akan berimplikasi pada struktur pengadilan. Dengan konsep seperti ini maka jabatan Wakil Ketua Pengadilan akan menjadi dua, dimana masing-masing Ketua Kamar secara otomatis akan menjabat sebagai Wakil Ketua Pengadilan. Untuk pengadilan-pengadilan tertentu, misalnya yang memiliki jumlah perkara cukup besar dengan kebutuhan adanya sub spesialisasi maka dapat diadakan sub kamar. Sub kamar ini dapat juga ditentukan berdasarkan jenis perkara yang ditentukan oleh undang-undang untuk diadakan pengadilan khusus.

Sebagai implikasi logis dari sistem ini, maka di tingkat banding struktur pengadilan juga akan mengikuti penerapan kamar sebagaimana di tingkat pertama, yaitu pengadilan tinggi akan dibagi menjadi dua kamar, yaitu Perdata dan Pidana. Masing-masing Kamar juga akan dipimpin oleh seorang Ketua Kamar yang otomatis akan menjabat sebagai Wakil Ketua Pengadilan Tinggi.

systems the chamber systems cannot be implemented, although in this case, the chamber system is optional. Implementation of the chamber system needs not be done in all court locations, but only in the courts of certain regions that have the actual need for separate chambers. In the religious courts, for example, implementation of the chamber system needs to pay attention to the number and type of cases in each religious court of first instance. In certain regions, the chambers can be divided between family law and *shariah* economy chambers, but in other regions – such as in Nanggroe Aceh Darussalam, the chambers can be separated between Islamic civil law and *jinayah* (criminal law). In other religious courts, no chamber may need to be introduced if the variation of cases is slight. In general, implementation of the chamber system in court systems other than the state court is optional.

The structural implication of the optional nature of the chamber system in these courts affects the leadership of the court. If in the general court, the leadership of the court is in the hands of 1 chief of the court and 2 deputies, in the other courts, the leadership will remain in the hands of 1 chief and 1 deputy, as it now occurs. For the courts other than the general court that implement the chamber system, the chief and deputy of the court can function *ex officio* as chiefs of chambers.

4.2.3. Sistem Kamar pada Peradilan Agama

Pada dasarnya kebutuhan untuk pembagian kamar yang paling utama terdapat pada lingkungan peradilan umum. Peradilan umum memiliki dua jenis perkara yang memiliki sifat karakteristik, asas-asas hukum, hukum acara dan lain sebagainya yang memang cukup berbeda, yaitu Pidana dan Perdata, dimana yang satu berada dalam ranah hukum publik (pidana) dan yang lainnya berada dalam ranah hukum privat (perdata).

Namun hal tersebut bukan berarti pada lingkungan peradilan lain tidak dapat diterapkan sistem kamar, namun penerapannya dalam usulan ini lebih bersifat optional. Artinya penerapannya tidak dapat diberlakukan pada semua *locus* pengadilan, namun dapat diterapkan pada pengadilan-pengadilan di daerah tertentu yang memang memiliki kebutuhan untuk itu. Pada Lingkungan Peradilan Agama, misalnya penerapan sistem kamar perlu memperhatikan jumlah dan jenis perkara pada masing-masing pengadilan agama di tingkat pertama. Di daerah-daerah tertentu misalnya pembagian kamar dapat berupa kamar Hukum Keluarga dan kamar Ekonomi Syariah, namun di daerah lain – misalnya Nanggroe Aceh Darussalam, dapat saja kamar yang dibentuk antara Hukum Perdata Islam dan Jinayah. Sementara itu di pengadilan agama lainnya bisa saja tidak diadakan pembagian kamar jika memang variasi jenis perkara yang terdapat pada pengadilan tersebut tidak

In the appellate level, the state court system will manage criminal, civil and administrative chambers (and sub-chambers). The administrative court at the appellate court is the court of first instance for administrative disputes (as will be explained in a later section). The religious court system will manage the religious chambers (and sub-chambers) at both instances.

4.3. Revitalisation & Repositioning of Cassation in the Interest of Law

The duty of maintaining legal unity cannot be exercised only by the Supreme Court as the highest court in the legal system, as the Supreme Court can only maintain legal unity from the decisions of the lower courts as long as disputing parties appeal for an overturning of a previous decision. As a consequence of restricting cassation, not all cases can be sent to the Supreme Court. In the case of a court decision having an error in application of law, and the parties involved do not appeal to the Supreme Court, it cannot correct the error. In that case, a system is required to maintain legal unity.

In this context, the Indonesian legal system already possesses a legal instrument functioning to help the Supreme Court in performing its function to maintain legal unity, namely Cassation in the Interest of Law (CIL). The authority to use this instrument lays on the Attorney General, in

terlalu variatif. Pada intinya penerapan sistem kamar pada lingkungan peradilan lain bersifat opsional.

Implikasi struktural dengan tidak diharuskannya penerapan sistem kamar pada pengadilan dalam lingkungan peradilan lain yaitu pada struktur pimpinan pengadilan. Jika pada lingkungan Peradilan Umum struktur Pimpinan Pengadilan akan terdiri dari 1 orang Ketua Pengadilan dan 2 orang Wakil Ketua, maka pada lingkungan peradilan lainnya struktur pimpinan Pengadilan akan tetap seperti yang berlaku saat ini, yaitu 1 orang Ketua Pengadilan dan 1 orang Wakil Ketua Pengadilan. Untuk pengadilan-pengadilan di luar peradilan umum yang menerapkan sistem kamar, Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan dapat secara *ex officio* menjabat sebagai ketua kamar.

Pada tingkat Banding, Lingkungan Pengadilan Umum akan mengelola kamar (dan sub kamar) Pidana, Perdata dan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara pada Pengadilan Banding merupakan pengadilan tingkat pertama untuk sengketa tata usaha Negara (akan dijelaskan pada bagian selanjutnya). Sedangkan Lingkungan Pengadilan Agama mengelola kamar (dan sub kamar) Agama pada tingkat pertama dan banding.

4.3. Revitalisasi & Reposisi Fungsi Kasasi Demi Kepentingan Hukum

Fungsi menjaga kesatuan hukum tidak bisa dibebankan hanya pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dalam lingkungannya. Sebab

criminal, civil and administrative cases. Simply put, CIL is a legal recourse allowed by legislation to the Attorney General to correct rulings of the court of first instance or court of appeal that have gained permanent legal force (*in kracht*), which however contain errors in the application of law or questions of law, that are important for the development of law, and when decided by the Supreme Court, can become new jurisprudence (rulings of judges having permanent legal force and followed by other judges in deciding similar cases). However, unlike normal cassation, CIL is intended solely for legal interests, not for the interests of the disputing parties, so the new rulings will not bind the parties.

CIL is a legacy of the Dutch colonial legal system, which remains in force, at least on paper, in legislations regulating procedural law. During the early days of Indonesian independence, CIL was included in the 1949 Federal constitution.

During the history of Indonesia, the legal instrument was invoked only a few times by the Attorney General. It is recorded that no more than 10 instances of CIL occurred, mostly in criminal cases, and mostly before the 1970s. The legal instrument was last used in 1989, against a pre-trial decision granting approval to a sequestra-

Mahkamah Agung hanya dapat menjaga kesatuan hukum dari putusan-putusan pengadilan yang berada dibawahnya sepanjang para pihak yang bersengketa mengajukan upaya hukum kasasi atas putusan tersebut. Sebagai konsekuensi dari pembatasan perkara, maka tidak semua perkara dapat diajukan ke Mahkamah Agung. Andaikata lahir suatu putusan pengadilan mengandung kesalahan penerapan hukum, dan para pihak tidak mengajukan upaya hukum maka MA tidak dapat melakukan koreksi atas kesalahan tersebut. Jika demikian hal yang terjadi, maka diperlukan suatu sistem yang berfungsi menjaga kesatuan hukum.

Dalam konteks ini sebenarnya sistem hukum Indonesia telah menyediakan instrumen hukum yang berfungsi membantu MA menjalankan fungsi menjaga kesatuan hukum, yaitu Kasasi Demi Kepentingan Hukum (KDKH). Wewenang untuk menggunakan instrumen ini hanya dimiliki oleh Jaksa Agung, baik dalam perkara-perkara pidana, perdata maupun Tata Usaha Negara (TUN). Secara ringkas KDKH adalah upaya hukum yang diberikan oleh UU kepada Jaksa Agung untuk meluruskan putusan Pengadilan Tingkat Pertama maupun Banding yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang mengandung kesalahan penerapan hukum atau pertanyaan hukum (*question of law*) yang penting bagi perkembangan hukum, yang apabila diputus oleh MA dapat menjadi suatu yurisprudensi (putusan-putusan Hakim terdahulu yang telah berkekuatan hukum tetap dan

tion decision.²³ CIL was never invoked by the Attorney General in civil and administrative cases. However, it is generally understood that there are many civil and administrative decisions having legal force at the first instance and appellate levels that contain errors in the application of law. If allowed to go on, this condition will harm unity of legal application and will have a negative impact to the authority of law and the judiciary.

The lack of effectiveness of this legal instrument is apparent especially in criminal cases. Acquittal decisions, either “free from all charges” (*onslagt van alle rechtsvervolgingen*) or “verdict of liberation” (*vrijspraak*) at the first or appellate levels, which may be considered to be erroneous, are currently corrected by normal cassation, while cassation in the interest of law should have been applied. This has a direct impact in legal inconsistency for the defendants and the rise of the number of criminal case inflow to the Supreme Court, because acquittals are easily challenged using cassation, merely in the interest of punishing the defendant.

²³ Cassation in the Interest of Law invoked by the Attorney General at that time was intended to correct the decision and clarify the status of sequestration in the pre-trial jurisdiction. According to the Criminal Procedural Code, compensation to illegal sequestration is part of the pre-trial jurisdiction; however, the legality of the sequestration itself is not mentioned as part of the jurisdiction. The Supreme Court approved the cassation, and quashed the previous decision. It also confirmed that the legality of sequestration is not part of the jurisdiction of pre-trial courts. However, the ruling does not cancel the legal consequences, and only becomes a precedent for further requests in the future.

diikuti oleh para hakim atau badan peradilan lain dalam memutus perkara atau kasus yang sama) baru. Namun berbeda dengan kasasi biasa, KDKH pada dasarnya hanya untuk kepentingan hukum semata, bukan untuk kepentingan dari para pihak yang bersengketa, sehingga tidak mengikat bagi para pihak yang bersengketa.

KDKH merupakan warisan sistem hukum Belanda yang tetap dianut, atau setidaknya selalu dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum acara. Bahkan, di masa awal kemerdekaan RI, KDKH diatur dalam UUD RIS 1949. Dalam sejarahnya instrumen hukum ini hanya beberapa kali digunakan oleh Jaksa Agung. Tercatat jumlah permohonan KDKH tak lebih dari 10 permohonan umumnya dalam perkara pidana, dan paling banyak dimohonkan sebelum tahun 1970-an. Instrumen hukum ini terakhir digunakan pada tahun 1989 atas putusan Praperadilan yang mengabulkan Praperadilan atas penyitaan.²³ Dalam bidang perdata maupun TUN instrumen hukum KDKH tidak pernah digunakan oleh Jaksa Agung. Padahal telah menjadi rahasia umum bahwa sangat banyak putusan perdata maupun Tata Usaha Negara yang telah *inkracht* di tingkat Pertama atau Banding yang mengandung kesala-

Ineffectiveness also occurs with regard to the Attorney General's authority to provide legal opinions in the case of criminal cassations, as regulated in Article 44 v. 2 of Law No. 14 of 1985. This lack of effectiveness can be understood as the interest of the Attorney General in giving the separate legal opinion is not clear, as opinion has been given or represented by the prosecutor through the memory or counter memory of the cassation.

The inability of the Attorney General in supporting the Supreme Court's function in maintaining unity of law is caused by the inadequacy of the institution authorized to execute the two legal instruments. Both authorities are basically derived from the Dutch and French legal systems. However, in the two countries, the two functions are not executed by the Attorney General, but by the *Procureur Generaal* and *Advocat Generaal*.

The *Procureur Generaal*, during the Dutch colonial period, was part of the legal system functioning in Indonesia. The body was part of the Supreme Court (*Hoge Raad*). Although a prosecuting body, it is a different institution. Both in France and in the Netherlands, the *Procureur Generaal* or *Procurator General* do not have the authority to prosecute, as prosecutors generally

²³ KDKH yang diajukan oleh Jaksa Agung pada saat itu bertujuan untuk mengoreksi putusan tersebut serta memperjelas status penyitaan dalam lingkup Praperadilan. Sebab menurut KUHAP ganti rugi atas penyitaan yang tidak sah termasuk lingkup Praperadilan, namun sah tidaknya penyitaan itu sendiri tidak disebutkan sebagai lingkup dari Praperadilan. Oleh MA permohonan KDKH tersebut dikabulkan dan MA membatalkan putusan Praperadilan tersebut. MA juga sekaligus mempertegas bahwa sah tidaknya penyitaan tidak termasuk dalam lingkup Praperadilan. Meski demikian putusan MA tersebut tidak membatalkan akibat hukum dari putusan Praperadilan itu sendiri, melainkan hanya menjadi preseden terhadap permohonan serupa dimasa yang akan datang.

han penerapan hukum. Jika dibiarkan tentunya kondisi ini dapat merusak kesatuan penerapan hukum dan sangat berdampak pada kewibawaan hukum maupun kekuasaan kehakiman itu sendiri.

Ketidakefektifan instrumen hukum ini sangat terlihat dampaknya terutama pada perkara pidana. Putusan pidana yang berupa lepas dari tuntutan hukum (*onslagt van alle rechtsvervolgingen*) maupun putusan bebas (*vrijspraak*) di tingkat pertama atau banding yang seharusnya jika dipandang pengadilan yang memutus perkara tersebut salah dalam menerapkan hukum, maka dikoreksi melalui jalur Kasasi Demi Kepentingan Hukum, kini akhirnya ditempuh melalui jalur Kasasi biasa. Hal ini secara langsung berdampak pada ketidakpastian hukum bagi terdakwa serta meningkatnya jumlah perkara pidana yang masuk ke MA setiap tahunnya. Oleh karena putusan-putusan bebas maupun lepas menjadi mudah untuk diajukan kasasi sematamata dengan tujuan untuk dapat menghukum terdakwa.

Ketidakefektifan juga terjadi pada kewenangan Jaksa Agung dalam memberikan pendapat hukum dalam perkara pidana sebagaimana diatur dalam pasal 44 ayat 2 UU No. 14 Tahun 1985. Ketidakefektifan kewenangan ini dapat dipahami oleh karena menjadi tidak jelas kepentingan Jaksa Agung memberikan pendapat hukum tersendiri padahal pendapat tersebut telah diwakili atau dilakukan oleh Penuntut

do.²⁴ In both countries, the functions are well implemented, especially in providing legal opinions and correcting rulings of lower courts that have errors or lapses, through the cassation in the interest of law mechanism, as the *procureur* and *advocat generaal's* structure follow the chamber system of the *Hoge Raad*.

In order to make this instrument effective, structural changes in the Indonesian judiciary need to be done, at least by transferring the authority to invoke this instrument to another institution outside the Attorney General's Office, or by modifying the structure of the Office itself. These functions have to be transferred to an institution that does not have any vested interest in the cases, unlike the Prosecutor's Office or Attorney General's Office, and the institution has to be comprised of people who are very competent in criminal, civil and administrative laws. Besides, in order to function well, there is another prerequisite that has to be fulfilled, namely access to all decisions in all courts in order to find out whether there are decisions of the courts of first

²⁴ The term *Procureur General* is comparable to the Attorney General, as in the official website of the Dutch Supreme Court (www.rechtspraak.nl), the term is translated such. However, the use of the term is not exactly the same as the Indonesian Attorney General (*Jaksa Agung*) as the term Attorney General is applicable to the prosecutor in the court of appeal. The authority of the *procureur generaal* in the Netherlands and France is to give legal opinions (*advise*) in the form of conclusions (*conclusie*) to cassation and revision requests in criminal and civil cases, to invoke cassation in the interest of law in criminal and civil cases, give sanctions to judges, and in the Netherlands, as the general prosecutor in criminal cases committed by certain officials that can only be judged in the Supreme Court as *forum privilegium*. The duty to prosecute in these two countries is located on the prosecutor general under the coordination of the Ministry of Justice and Board of Prosecutors.

Umum melalui memori atau kontra memori kasasinya.

Tidak berfungsinya peran Jaksa Agung dalam mendukung fungsi MA dalam menjaga kesatuan hukum terutama disebabkan pada tidak memadainya institusi yang diberikan kewenangan untuk menggunakan kedua instrumen hukum tersebut. Kedua kewenangan tersebut pada dasarnya berasal dari konsep yang ada pada sistem hukum Belanda maupun Perancis. Namun berbeda dengan kedua negara tersebut fungsi-fungsi tersebut tidak dijalankan dilakukan oleh Jaksa Agung namun oleh *Procureur General* dan *Advocate General*.

Lembaga *Procureur General* pada masa pendudukan Belanda memang merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Lembaga ini berada di Mahkamah Agung (*Hogeraad*). Lembaga ini walaupun dikelompokkan dalam kelompok *prosecutor* atau penuntut umum, namun sebenarnya merupakan organ yang berbeda dari penuntut umum. Baik di Perancis maupun Belanda *Procureur (Procurator) General* tidak berwenang untuk melakukan penuntutan sebagaimana jaksa penuntut umum²⁴. Di kedua

²⁴ Istilah *Procureur General* memang dapat dipersamakan dengan Jaksa Agung, mengingat dalam website resmi Peradilan Belanda (www.rechtspraak.nl) dalam situs berbahasa Inggrisnya istilah *Procureur General* tersebut diterjemahkan menjadi *Attorney General*. Namun penggunaan istilah tersebut tidak memiliki makna yang sama dengan istilah Jaksa Agung dalam bahasa Indonesia, mengingat istilah *Attorney General* juga dipergunakan untuk merujuk pada Jaksa pada *Court of Appeal*. Kewenangan *Procureur General* di kedua negara tersebut yaitu memberikan pendapat (*advise*) dalam bentuk *conclusie* atas permohonan kasasi dan peninjauan kembali baik dalam perkara pidana maupun perdata, mengajukan kasasi demi kepentingan hukum dalam perkara pidana dan perdata, menjatuhkan sanksi terhadap hakim, dan khusus pada Belanda, *Procureur General* juga memiliki fungsi sebagai Penuntut Umum dalam perkara atas tindak pidana yang dilakukan oleh pejabat-pejabat tertentu yang diadili ditingkat pertama dan terakhir di Mahkamah Agung (*forum privilegium*). Tugas penuntutan pada kedua negara tersebut terletak pada penuntut umum yang berada dibawah koordinasi *Ministry of Justice* dan *Board of Prosecutors*.

instance or appellate courts that are already in force, which contain errors or lapses of judgment that are not challenged through cassation

4.4. Separation of Military Court from the Supreme Court

From the aspect of unity of law, separation of the military court from the Supreme Court does not have much impact, as military criminal cases have always been handled by supreme judges who have a military background. Based on case mapping, it is very unusual to have military criminal cases that are tried by supreme judges from other backgrounds.²⁵ Thus, functionally, the separation of the military court from the Supreme Court will not have much influence in the handling of military court cases in the cassation level. However, for the Supreme Court, the separation of the military court will provide efficiency benefits in the number of cases handled, and organisational consequences such as the Supreme Judge resources needed.

In this concept, the military court is to be separated from the Supreme Court, meaning that it no longer falls under the jurisdiction of the Supreme Court. The separation is based on the thinking that with regard to administration, finances, organisation and human resources, the

²⁵ Based on Law No. 31 of 1997 on Military Courts, cases that fall under the jurisdiction of this court include military criminal and military administrative cases. However, at present, no military administrative cases have been examined, as the government has yet to release a governmental regulation on Military Administrative Procedural Law as posited by Article 353 of Law No. 31 of 1997 on Military Courts.

negara tersebut fungsi-fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik, khususnya dalam hal pemberian pendapat hukum dan melakukan koreksi atas putusan *inkracht* pengadilan tingkat bawah yang mengandung kesalahan penerapan hukum melalui mekanisme kasasi demi kepentingan hukum oleh karena struktur *procureur* dan advokat general mengikuti sistem kamar pada *Hoge Raad*.

Untuk mengefektifkan instrumen ini diperlukan perubahan struktural dalam sistem peradilan Indonesia, setidaknya dengan memindahkan kewenangan atas instrumen ini kepada institusi di luar Kejaksaan Agung atau merombak struktur Kejaksaan Agung itu sendiri. Fungsi-fungsi ini harus diserahkan pada institusi yang tidak memiliki kepentingan terhadap perkara sebagaimana halnya Jaksa/Kejaksaan Agung, serta harus berisikan orang-orang yang memang memiliki kompetensi yang sangat baik dalam bidang pidana, perdata dan Tata Usaha Negara. Selain itu untuk dapat berfungsi dengan baik maka terdapat prasyarat lainnya yang harus dipenuhi, yaitu tersedianya akses bagi semua putusan di semua pengadilan untuk dapat mengetahui ada atau tidaknya putusan pengadilan tingkat pertama atau banding yang telah *inkracht* yang mengandung kesalahan penerapan hukum yang tidak diajukan kasasi oleh para pihak.

4.4. Pemisahan Peradilan Militer dari Mahkamah Agung

Dilihat dari isu kesatuan hukum, pemisahan

military court always falls under the military command, so the one-roof court system cannot really be applicable to the military court.

As an illustration, recruitment of military judges cannot be done independently by the Supreme Court, as they have to be members of the military who have certain rank prerequisites. Other than recruitment, human resource training of military judges cannot be easily done by the Supreme Court without the involvement of the military command. The military court system also allows a military judge to become an *oditur* (prosecutor) or military registrar, and back to a military judge.

The separation of the military courts from the Supreme Court does not result in much impact to the Supreme Court. There are not many military criminal cases that enter the Supreme Court, either as cassations or as revision requests, making up for less than 1.5% of the total annual case load, as seen in the following table:²⁶

Percentage of Military Cases in the Supreme Court

Year	Number of Supreme Court Cases	Number of Military Criminal Cases (Cassation and Revision)	%
2006	7989	114	1,43%
2007	9579	127	1,33%
2008	11338	149	1,31%

²⁶ Processed by LeIP from 2009 Supreme Court registry data.

Peradilan Militer dari MA juga tidak banyak berpengaruh, mengingat selama ini khusus untuk perkara pidana militer memang telah ditangani oleh Hakim Agung yang berlatar belakang militer. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, sangat jarang ditemukan perkara pidana militer yang ditangani oleh Hakim Agung yang berasal dari lingkungan peradilan lain.²⁵ Dengan demikian secara fungsional dipisahkannya Peradilan Militer dari MA tidak akan banyak berpengaruh dalam penanganan perkara peradilan militer di tingkat kasasi. Namun bagi MA pemisahan peradilan militer akan menguntungkan dari sisi efisiensi baik dari jumlah perkara maupun konsekuensi organisatoris serta sumber daya Hakim Agung.

Dalam konsep ini Peradilan Militer dipisahkan dari MA atau tidak lagi menjadi suatu lingkungan peradilan yang berada di bawah kekuasaan MA. Pemisahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa secara administrasi, finansial, organisasi, pembinaan SDM Peradilan Militer akan selalu berhubungan dengan kewenangan Markas Besar TNI sehingga sistem satu atap tidak pernah bisa benar-benar diterapkan pada Peradilan Militer.

Sebagai ilustrasi rekrutmen hakim militer tidak dapat dilakukan sendiri oleh MA oleh karena hakim militer haruslah diangkat dari anggota TNI

In order to maintain unity of law in the military court system, a court of cassation or court of the highest instance can be created, for example a supreme military tribunal with a status equal to the Supreme Court, referring to the principles of judicial powers that are universal. Thus, the highest authority of the judiciary will lie in three institutions: the Supreme Court, the Constitutional Court and the Supreme Military Tribunal.

4.5. Restructurisation of the Administrative Court

The administrative court has an important role to protect citizens' rights based on individual rights, and to protect citizens' rights based on common interest of individuals living in the society. However, fulfilment of citizens' rights is often hampered by the process of dispute resolution, which is often lengthy. For individual parties, this often causes uncertainty of rights, and the decision of the administrative court no longer having concrete effects. For citizens in general, this will cause lengthy uncertainty of law with the potential of causing greater damages for others who have similar problems. For the state, uncertainty will also affect policies. The problem of lengthy resolution causes failure of the adminis-

²⁵ Berdasarkan UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer perkara yang termasuk dalam lingkungan peradilan ini memang terdiri dari 2 jenis perkara, yaitu pidana militer dan Tata Usaha Militer. Namun hingga saat ini khusus untuk Tata Usaha Militer masih belum berlaku, oleh karena Pemerintah hingga saat ini belum menerbitkan Peraturan Pemerintah yang memberlakukan Hukum Acara Tata Usaha Militer sebagaimana diamanatkan oleh pasal 353 UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

yang memiliki prasyarat jenjang kepangkatan militer tertentu. Selain masalah rekrutmen, masalah pembinaan SDM hakim militer juga sulit untuk dilakukan oleh MA tanpa keterlibatan Mabes TNI. Dalam peradilan militer dimungkinkan seorang Hakim Militer beralih tugas menjadi Oditur Militer atau Panitera Militer dan kemudian kembali lagi menjadi Hakim Militer.

Dilepaskannya lingkungan peradilan militer dari MA sebenarnya tidak banyak menimbulkan dampak bagi MA. Dilihat dari implikasi beban perkara, perkara pidana militer yang masuk ke MA baik perkara Kasasi maupun Peninjauan Kembali sejauh ini memang tidak terlalu besar, yaitu dibawah 1,5% dari total perkara yang masuk setiap tahunnya ke MA, seperti terlihat dari tabel berikut:²⁶

Prosentase Perkara Peradilan Militer di Mahkamah Agung

Tahun	Jumlah Perkara MA	Jml Perkara Pidana Militer (Kasasi dan PK)	%
2006	7989	114	1,43%
2007	9579	127	1,33%
2008	11338	149	1,31%

²⁶ Diolah oleh LeIP dari data perkara Kepaniteraan Mahkamah Agung RI Tahun 2009.

trative court's goals to protect the rights of citizens.

The lengthy process of the administrative court can be seen from the date of resolution of the case compared to the date of the administrative decision being challenged. A sample of administrative cases at the cassation level from 2005 to 2008 shows that on average, an administrative case takes more than 21 months for resolution.²⁷

In order to speed the resolution of administrative cases, the process needs to be simplified to two levels, in which appeal for administrative cases can be omitted. Thus, examination of facts (*judex factie*) is to be done in the first instance, and cassation is only sent to the Supreme Court as a last resort. This has the benefit of speeding the process of dispute resolution so that the administrative court's decision becomes effective, and protecting the rights of the individual²⁸

Restructurisation of the administrative court has human resource implications. As the administrative court is to be simplified into two instances,

²⁷ LeIP did a research, sampling 60 random administrative cases in the Supreme Court between 2005 and 2008.

²⁸ At present, several administrative dispute cases are examined in two levels of courts. An example is employee relations disputes, and information service disputes based on Law No. 14 of 2008 on Transparency of Public Information.

Untuk dapat tetap menjaga kesatuan hukum pada lingkungan peradilan Militer maka dapat dibentuk peradilan kasasi atau pengadilan tertinggi dari lingkungan peradilan militer, misalnya berupa Mahkamah Militer yang kedudukannya setingkat MA dengan tetap mengacu pada prinsip-prinsip kekuasaan kehakiman yang berlaku secara universal. Dengan demikian maka puncak kekuasaan kehakiman akan terdiri dari tiga lembaga, yaitu Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Militer.

4.5. Restrukturisasi Peradilan Tata Usaha Negara

Pengadilan TUN memiliki peran yang penting yaitu memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan pada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. Namun pemenuhan hak warga negara seringkali terhambat dengan proses penyelesaian sengketa yang membutuhkan waktu tidak sebentar. Bagi pihak pengaju perkara secara individual hal ini menimbulkan ketidakpastian akan haknya dan putusan pengadilan TUN tidak lagi memiliki dampak yang nyata. Sedangkan bagi Warga Negara secara umum, hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan dan berpotensi menimbulkan dampak kerusakan yang lebih besar bagi pihak lain yang mengalami perkara serupa. Sementara bagi negara ketidakpastian

the career system of administrative judges will differ from those of state court judges. In the state court, there are two career paths of judges (first instance and appellate), which allow judges to take either path in a certain time period. The elimination of the appellate court for administrative cases will remove one of the stages in the career path, so for young judges in the administrative court, their career progress will be slow. Thus, administrative judges at the first instance have to be senior judges, at the same level as high judges. Besides, by appointing a senior judge to an administrative court of first instance, the authority of the judge in resolving cases involving the government will become higher.

4.6. Creation of a Small Claims Court

The debate on access to justice is presently dominated by the issue of access to legal counsel, and thus the proposed solutions tend to focus on improving such access. From the viewpoint of legal counsels, this may give some benefits, but it is not the case for the seekers of justice. Other than legal aid, one of the most viable strategies to improve access to justice is by simplifying the court

tersebut juga berdampak pada kebijakan yang dilaksanakan. Permasalahan lamanya proses penyelesaian sengketa menyebabkan Pengadilan TUN gagal mencapai tujuannya untuk melindungi hak-hak Warga Negara.

Ilustrasi mengenai lamanya proses berperkara pada pengadilan TUN dapat dilihat pada jangka waktu penyelesaian perkara TUN yang cukup lama dibandingkan dengan tanggal berlakunya suatu keputusan administratif. Sampel perkara TUN di tingkat kasasi dari tahun 2005 hingga 2008 yang diteliti memperlihatkan rata-rata sebuah perkara TUN memerlukan waktu kurang lebih dari 21 (duapuluh satu) bulan untuk penyelesaian perkara.²⁷

Untuk mempercepat proses penyelesaian perkara TUN, maka proses sengketa perlu diringkaskan menjadi dua tingkatan dimana pengadilan banding untuk perkara TUN dihapuskan. Dengan demikian pemeriksaan fakta (*judex factie*) dilakukan di tingkat pertama dan kasasi diajukan ke MA sebagai pengadilan tingkat terakhir. Hal ini memiliki keuntungan yaitu mempercepat proses penyelesaian sengketa untuk mengefektifkan dampak putusan PTUN dan perlindungan hak individual.²⁸

Restrukturisasi peradilan TUN memiliki konsekuensi SDM. Mengingat peradilan TUN diusulkan

²⁷ LeIP melakukan penelitian dengan mengambil sampel secara random 60 perkara TUN yang masuk ke MA pada tahun 2005, 2006, 2007 dan 2008.

²⁸ Pada saat ini pun, ada beberapa jenis perkara sengketa tata usaha negara yang diperiksa dalam 2 (dua) tingkat pengadilan. Misalnya perkara sengketa kepegawaian, dan ke depan perkara sengketa pelayanan informasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

process. Simplification of the process has a great impact to the cost of the case, including minimizing the cost of legal counsel, which is often the highest cost to pay, either for parties who pay for their own legal counsel, or for the state, which is obliged to provide legal counsel for the needy. The issue of access to justice is not only a problem for those living in poverty, but also other elements of the society. Several characteristics of the “regular” court process may be appropriate for legal advocates or those who possess a good understanding of law, but may not be so for the common people. As a result, the judiciary should provide an alternative forum that is more accessible. Cases having small economic value should be treated differently from normal cases, through a summary court system and restriction of legal recourses. Individual samples of cases show that lawsuits often involve objects with minuscule economic value, such as one in Papua regarding two mango trees, in which the plaintiff do not even demand monetary compensation, but merely demand that the defendant cut down those trees.²⁹ In other cases studied by LeIP, the value

²⁹ Supreme Court Decision No. 1022 K/Pdt/2006

untuk disederhanakan menjadi 2 (dua) tingkat maka sistem karir hakim TUN akan berbeda dengan hakim pada peradilan umum. Pada peradilan umum terdapat dua jenjang karir hakim (tingkat pertama dan banding) yang memungkinkan hakim menaiki jenjang karir dalam waktu tertentu. Penghapusan pengadilan banding untuk perkara TUN menyebabkan satu tahapan kenaikan karir terpotong sehingga bila hakim TUN diisi oleh hakim muda maka kenaikan jenjang karir akan memakan waktu yang lama. Untuk itu jenjang karir bagi hakim TUN di tingkat pertama harus diisi oleh seorang hakim senior yang kurang lebih selevel dengan hakim Tinggi. Selain itu dengan menempatkan hakim senior sebagai hakim TUN tingkat pertama akan meningkatkan kewibawaan hakim dalam menyelesaikan sengketa yang melibatkan Pemerintah.

4.6. Pembentukan Pengadilan Acara Cepat (Small Claim Court)

Perdebatan mengenai akses pada pengadilan pada saat ini umumnya masih berkisar mengenai permasalahan akses pada penasehat hukum, sehingga solusi yang dipergunakan cenderung berkisar pada upaya meningkatkan akses bantuan hukum. Dari segi penasehat hukum hal ini mungkin memberikan keuntungan tapi tidak selalu demikian dipandang dari segi pencari keadilan. Selain bantuan hukum, salah satu strategi paling memungkinkan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pengadilan adalah dengan menyederhanakan proses persidangan. Penyederhanaan proses berdampak

of the lawsuit is merely 2 or 3 million rupiah.³⁰

The challenges in developing small claims courts are in creating forums in which to resolve disputes that are accessible not only economically, but also physically and psychologically. The community has to feel confident and comfortable in using the forum. Resolution of small claims can be done summarily in the civil law sub-chamber at the courts of first instance. Such cases should have restricted legal recourses according to the economic value of the case. Cases with small economic value, which do not require complex administrative processes and corroboration of evidence, can utilise a simple oral process that does not focus on thoroughness of documentation. Such cases can also be examined and decided by a single judge.

The use of a single judge is beneficial in two aspects: first, it speeds up the process of reaching the decision; and second, with its rather less formal mechanism (an oral procedure) of decision making, parties with psychological and legal barriers can feel more comfortable with the process.

³⁰ Supreme Court Decisions Nos. 159/K/Pdt/2006 and 288/K/Pdt/2006.

besar pada pengurangan biaya, termasuk menekan biaya penasehat hukum yang seringkali menjadi sumber pembiayaan terbesar yang harus dikeluarkan, baik oleh para pihak dalam hal dia membiayai sendiri penasehat hukum, maupun dari segi negara yang menyediakan anggaran bantuan hukum.

Permasalahan akses keadilan bukan hanya permasalahan orang miskin namun juga masyarakat dengan berbagai kepentingan lainnya. Beberapa karakteristik dari proses pengadilan “biasa” mungkin cocok bagi para advokat atau masyarakat yang melek hukum, namun belum tentu cocok bagi orang biasa. Untuk itu pengadilan harus menyediakan forum lain yang lebih mudah diakses.

Perkara dengan nilai ekonomi kecil harus diperlakukan berbeda dari perkara biasa, melalui proses peradilan cepat dan pembatasan upaya hukum. Sampel perkara individu memperlihatkan bahwa pokok sengketa seringkali sangat kecil nilai ekonominya misalnya perkara sengketa yang terjadi di Papua mengenai pohon mangga, tepatnya 2 buah pohon mangga yang dalam petitumnya pun penggugat tidak menuntut ganti rugi sejumlah uang tetapi hanya menuntut agar tergugat menebang 2 buah pohonnya.²⁹ Atau ada beberapa perkara lain yang dikaji oleh LeIP hanya melibatkan nilai gugatan sebesar Rp 2 juta atau Rp 3 juta rupiah.³⁰

In the case of parties feeling unsatisfied with the decision of the judge, they can appeal or ask for a re-examination by a panel of courts in the court of first instance. Cases of this type are expected to be finalised at the first instance level and not allowed to progress to the appellate court.

Small claims cases that need more complex evidence and procedures can still be simplified by limiting legal recourses. Such cases can be handled by a panel of judges, and if there are parties that are not satisfied, they will be allowed to appeal. Such cases will be finalised at the appellate level, and not allowed to progress to the Supreme Court. By modifying the process through simplification of the stages, besides being able to resolve cases more promptly, the cost borne by either the state or the parties will be lower.

No less important, summary courts can become an alternative solution for various petty crime cases, which are in the limelight. Examples include cases of theft of watermelon, cacao and such. Various criminal cases with less severe threats of punishment (misdemeanours) should

²⁹ Putusan MA No. 1022 K/Pdt/2006

³⁰ Putusan MA No. 159/K/Pdt/2006 dan Putusan MA No. 288/K/Pdt/2006.

Tantangan dari penyelesaian perkara *small claim* adalah untuk menciptakan forum penyelesaian sengketa yang menarik, bukan hanya secara ekonomis namun juga secara fisik dan psikologis, dimana mereka merasa nyaman dan percaya diri menggunakan forum tersebut. Untuk itu penyelesaian perkara *small claim* dilakukan dengan acara cepat dalam sub kamar perdata pada pengadilan umum tingkat pertama. Dalam perkara sejenis ini, upaya hukum dibatasi dengan melihat nilai ekonomis perkara. Untuk perkara yang nilai ekonominya kecil dan tidak memerlukan proses administrasi perkara dan pembuktian yang kompleks, sebaiknya mengutamakan proses oral dan tidak menitikberatkan pada pengajuan dokumen-dokumen. Perkara tersebut dapat diperiksa dan diputus oleh Hakim Tunggal.

Penggunaan Hakim Tunggal bermanfaat dalam dua hal: Pertama dari segi proses akan mempercepat proses pengambilan keputusan; Kedua dengan mekanisme pengambilan keputusan yang lebih informal dengan penekanan penggunaan oral dibandingkan dokumen tertulis, Hakim Tunggal akan membantu para pihak yang memiliki hambatan psikologis dan hukum untuk merasa lebih “nyaman” dalam proses persidangan. Dalam hal para pihak tidak puas dengan putusan hakim tersebut, maka ia dapat mengajukan banding atau minta diperiksa kembali oleh hakim dalam majelis, pada pengadilan yang sama. Perkara jenis ini akan selesai di tingkat pertama dan tidak dimungkinkan untuk menga-

be resolved through summary processes, giving consideration to the perspective of restorative justice. In this perspective, the state reduces its involvement in criminal case resolution, and the resolution is to be given more emphasis to the restoration of the relations of the parties through compensation or indemnification of the damages done. Attempts to make imposition of fines as an alternative to criminal sanctions in misdemeanour cases also make an interesting alternative solution.

Another solution to improve access to courts in resolving their daily disputes is by giving easier physical access to them, by providing small claims courts in the middle of the community, so its functions are better known, in turn improving its acceptance by the community as a choice in resolving their disputes. Another way to improve access is to open courts in the evening, so workers will not need to leave their workplaces to go to court. This is important, as the court will serve the common people, most of which are workers. Especially in urban areas, with large populations of workers, the potential for civil

jukan upaya hukum ke pengadilan tingkat banding.

Sedangkan perkara *small claim* yang dinilai lebih kompleks proses pembuktiannya dan memerlukan proses administrasi perkara yang lebih kompleks maka penyederhanaan proses beracara tetap dapat dilakukan dengan cara membatasi upaya hukum. Perkara sejenis ini akan ditangani oleh hakim dalam majelis dan pada para pihak yang tidak puas atas putusan majelis hakim akan diberikan kesempatan untuk mengajukan upaya hukum ke pengadilan banding. Perkara jenis ini akan final di tingkat banding dan tidak dapat diajukan ke MA. Dengan perubahan proses beracara melalui penyederhanaan tahapan maka selain mempermudah penyelesaian perkara, juga mengurangi biaya negara maupun biaya para pihak dalam menyelesaikan perkara.

Yang tak kalah penting, pengadilan acara cepat seperti ini bisa menjadi solusi alternatif bagi berbagai perkara pidana kecil yang banyak disorot akhir-akhir ini. Misalnya kasus pencurian semangka, kasus pencurian kakao dan sebagainya. Beberapa jenis perkara pidana dengan ancaman hukuman ringan dapat diupayakan untuk diselesaikan melalui pengadilan acara cepat dengan mempertimbangkan perspektif *restorative justice*. Dengan perspektif itu negara mengurangi perannya untuk terlibat dalam penyelesaian perkara pidana dan proses penyelesaian lebih difokuskan pada pemulihan hubungan dua pihak melalui kompensasi atau peng-

disputes is large, and courts that are operational in the evenings will be a beneficial breakthrough for access.

These improvements in access will encourage community members to resolve cases with relatively small economic values – disputes that occur most often in their daily lives – in court. Besides simplifying the stages and providing better physical access, small claim courts also need to be designed to serve the interests of the common people, marked by low cost, lack of formality and capacity to manage the relations of disputing parties that are often complex and continuing well after the resolution of the dispute.

4.7. Decentralisation of the Judicial Human Resources System

The present judicial human resources management system results in judges being prone to intervention from superiors. Judges are subject of a performance and discipline evaluation system controlled by superiors, who also control promotion and transfer to other regions or courts. In such a condition, the national transfer policy system is vulnerable to corruption at the deci-

gantian kerugian atas kerusakan yang ditimbulkan. Upaya untuk mengefektifkan hukuman denda sebagai salah satu alternatif pemidanaan dalam perkara pidana ringan juga merupakan alternatif solusi yang menarik.

Cara lain untuk mendorong kemudahan bagi masyarakat mengakses pengadilan ini untuk menyelesaikan sengketa keseharian mereka adalah dengan memberikan kemudahan mengakses secara fisik, yaitu dengan menempatkan pengadilan yang mengadili perkara-perkara keseharian (*small claim*) di tengah-tengah masyarakat sehingga kegunaannya mudah disosialisasikan dan pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai pilihan untuk menyelesaikan sengketa. Kemudahan lain yang dapat diberikan adalah dengan membuat pengadilan tersebut buka pada malam hari sehingga pekerja tidak perlu membolos untuk hadir di pengadilan. Hal ini penting mengingat pengadilan ini akan melayani masyarakat kebanyakan yang umumnya terdiri dari kaum pekerja. Apalagi di daerah perkotaan dengan masyarakat kelas pekerja yang diduga akan muncul potensi sengketa perdata cukup besar, maka membuat pengadilan buka setelah jam kerja dapat menjadi suatu terobosan akses yang bermanfaat.

Berbagai kemudahan akses akan memberi insentif kepada masyarakat untuk menyelesaikan perkara bernilai ekonomis relatif kecil, yang merupakan perkara keseharian masyarakat, ke

sion making level, as judges will make efforts not to be transferred to difficult regions. The low budget of the judiciary results in the national transfer system³¹ having negative effects to judges. Judges transferred to backwater regions are often not provided with adequate housing and financial benefits. The national transfer system, in which the length of a tour of duty for a judge varies between 2 to 4 years (a relatively short period) results in difficulties in monitoring and taking of action against the judges, if there are complains from the community. The plural conditions of Indonesia also causes lack of understanding among judges on legal issues that are apparent in different regions, since they never stay for a long time at one region.

In order to respond to the need of the judiciary to resolve disputes at the local level, the centralised judges' human resources system needs to be reformed.

³¹ The national transfer system is based on the thinking that judges need to master all legal issues, and that it is better if a judge has experience in handling various cases in various regions of Indonesia. Besides, in the past, during the early independence era, when integration of the state was a serious issue, judges also had the role to push the integration process in the regions by unifying application of local regulations to be inline with national regulations.

pengadilan. Selain penyederhanaan tahapan dan kemudahan akses secara fisik, *small claim court* juga harus didesain untuk melayani kepentingan orang biasa, yang ditandai dengan biaya rendah, informalitas dan kapasitas untuk mengelola hubungan antara pihak yang bersengkata yang seringkali kompleks dan berkelanjutan.

4.7. Perombakan Sistem SDM Hakim Menuju pada Sistem Terdesentralisasi

Sistem manajemen SDM Hakim yang ada saat ini menyebabkan Hakim juga rentan terhadap intervensi atasan. Hakim merupakan subyek dari sistem evaluasi kinerja dan pendisiplinan yang dilakukan oleh atasan yang juga memegang kontrol atas promosi dan mutasi ke pengadilan atau daerah yang lebih baik. Dalam kondisi demikian maka kebijakan mutasi nasional menjadi rentan terhadap peluang korupsi di tingkat pengambil kebijakan karena Hakim akan berusaha supaya tidak ditempatkan di daerah yang sulit. Minimnya anggaran pengadilan, menyebabkan sistem mutasi nasional³¹ justru berdampak negatif terhadap hakim. Hakim yang dipindahkan ke suatu daerah seringkali tidak dicukupi fasilitas perumahan dan tunjangan kepindahan yang memadai. Sistem mutasi nasional dimana jangka waktu kerja hakim cukup pendek (umumnya dua hingga 4 tahun)

³¹ Sistem mutasi nasional dilakukan atas dasar pemikiran bahwa Hakim harus menguasai semua permasalahan hukum yang dipandang akan semakin membaik jika Hakim tersebut memiliki pengalaman menangani perkara di berbagai daerah di Indonesia. Selain itu pada masa lalu di awal masa kemerdekaan dimana masalah integrasi bangsa merupakan isu yang serius, maka Hakim memiliki peran untuk mendorong proses integrasi di berbagai daerah dengan cara menyelaraskan penerapan hukum lokal sehingga selaras dengan hukum nasional.

In the future, judges should no longer have to serve tours of duties all over Indonesia. Transfers should be limited to regions, except within certain courts that are to serve as specialised career paths. Judges should be appointed to serve in a certain court based on certain criteria based on the needs of the court. At a certain point, judges should not be transferred to another court except on the request of the said judge and/or based on the consideration of the Supreme Justice. With a decentralised recruitment system, in which judges are recruited based on the needs of certain courts and that the judges can satisfy the needs of the courts at the regional level, the gap between judges and local issues is expected to be bridgeable.

Judges who hail from a certain region, and who are known by the community due to their status, are expected to be able to transcend the limitations of the relations between the judiciary and the community, which is often narrowly defined. Such judges who possess these criteria will obtain trust in exercising their authorities and functions and judges, who often have to go beyond

menyebabkan sulitnya dilakukan pengawasan atau menyulitkannya pengambilan tindakan dalam hal terdapat pengaduan masyarakat. Kondisi Indonesia yang plural juga menyebabkan minimnya pemahaman hakim akan permasalahan hukum di wilayah lokal karena hakim tidak pernah berada pada suatu tempat dalam jangka waktu yang lama.

Untuk dapat merespon kebutuhan pengadilan yang mampu menyelesaikan sengketa di tingkat lokal, maka perlu dilakukan perombakan sistem SDM Hakim yang tersentralisasi seperti yang dianut selama ini.

Di masa mendatang, hakim seharusnya tidak lagi melaksanakan mutasi ke seluruh Indonesia. Sistem mutasi harus dibatasi secara regional kecuali pada pengadilan tertentu yang dijadikan sebagai pijakan karier khusus. Hakim ditempatkan berdasarkan kriteria jabatan dan kriteria kekhususan tertentu yang ada pada Pengadilan tersebut. Pada titik tertentu hakim tidak lagi dimungkinkan untuk berpindah ke pengadilan lain kecuali atas permintaan yang bersangkutan dan atau berdasarkan pertimbangan pimpinan MA. Dengan rekrutmen yang terdesentralisasi, dimana hakim direkrut sesuai dengan kebutuhan pengadilan tertentu dan calon yang memenuhi kebutuhan pengadilan di tingkat daerah maka diharapkan masalah hakim yang *distinct* dengan permasalahan lokal dapat dijumpai.

Hakim yang berasal dari suatu daerah dan banyak dikenal oleh masyarakat karena status-

formal laws in order to resolve disputes in the society. Judges of the appellate court should also absorb the locality. Decisions of judges at the lower levels that are examined in the cassation level can contribute to enrich the Supreme Court's jurisdiction. Thus, the function of maintaining unity of law that may have an implication of injustice to certain groups due to the universal application of a single law can be bridged. The decentralised recruitment and career system becomes realistic as there are law schools all over Indonesia. Although the quality is not equal yet, the system will compel law schools, especially in the less developed regions, to improve the quality of their graduates, in order to fulfil the criteria for selection by the Supreme Court. This system will also benefit the Supreme Court. A limited transfer or a non-transfer system in the long run will significantly reduce the judiciary budget. Judges who serve permanently in a court can perform long-term planning, be more comfortable in exercising their duties, and have a greater sense of belonging. The willingness of the judges to develop the court will also improve as they

nya diharapkan dapat menjangkau keluar batas konteks hubungan peradilan dengan masyarakat yang pada umumnya dirumuskan secara sempit. Hakim yang memiliki kriteria seperti ini akan memiliki kepercayaan untuk menjalankan kewenangan dan fungsi mereka sebagai hakim yang kadang kala harus keluar dari hukum formal untuk melaksanakan fungsi penyelesaian sengketa di masyarakat. Dengan demikian hakim pengadilan banding juga dapat menyerap lokalitas. Putusan-putusan hakim di tingkat lebih rendah yang diperiksa di tingkat kasasi dapat memberikan kontribusi untuk memperkaya yurisprudensi MA. Dengan demikian fungsi kesatuan hukum yang memiliki implikasi akan akibat ketidakadilan pada kelompok tertentu yang mungkin terjadi karena pemberlakuan aturan hukum tunggal dapat dijumpai.

Sistem rekrutmen dan karir yang terdesentralisasi menjadi realistis untuk dilakukan mengingat penyebaran Fakultas Hukum di Indonesia saat ini telah merata di seluruh Indonesia. Meskipun kualitas Fakultas Hukum masih belum merata, namun demikian dengan adanya sistem ini maka Fakultas Hukum di daerah akan terdorong untuk memperbaiki kualitas lulusannya untuk memenuhi kriteria seleksi yang ditetapkan oleh MA. Selain itu sistem ini juga memberikan keuntungan pada MA. Sistem mutasi terbatas atau sistem non-mutasi dalam jangka panjang akan menghemat anggaran pengadilan secara signifikan. Hakim yang menempati suatu pengadilan akan cenderung melakukan perencanaan jangka panjang sehingga lebih nyaman dalam melaksanakan tugas dan rasa kepemilikan terha-

have an interest to advance the court where they will perform their duties for a lengthy period. Due to the permanency, judges will have an opportunity to develop their skills, and thus improving the quality of their decisions.

A concern that may arise due to the application of this system is related to the creation of patronage ties with the local community members due to the length of the term. Such ties will potentially create collusion, nepotism and corruption. However, this negative excess is not actually created by the non-professional relations between judges and external parties that are the result of lengthy terms. In fact, although at present judges only serve a short tour of duty; non-professional relations and corruption occur anyway. Thus, to resolve this problem, stricter monitoring of judges needs to be implemented. By using the limited transfer or non-transfer system, monitoring becomes easier as judges will remain at the same location for a long time, making tracing of data and track record easier.

5. Concluding Notes

Judicial reform should be aimed to restore the

dap kantor pengadilan dimana ia bertugas akan menjadi besar. Keinginan hakim untuk membangun pengadilan pun dengan demikian akan meningkat karena ia berkepentingan terhadap kemajuan pengadilan dimana ia akan bertugas dalam jangka panjang. Karena masa tugasnya yang panjang, hakim akan memiliki kesempatan untuk mengembangkan keahliannya sehingga kualitas putusan akan semakin meningkat.

Kekhawatiran yang muncul dalam penerapan sistem ini adalah berkaitan dengan terbangunnya hubungan-hubungan kekeluargaan dengan masyarakat setempat mengingat lamanya waktu bertugas di satu daerah. Hubungan kekeluargaan yang terjalin baik dikhawatirkan akan berpotensi pada terjadinya kolusi, nepotisme dan korupsi. Namun demikian, ekses negatif ini sesungguhnya terjadi bukan disebabkan karena terbangunnya hubungan non-profesional hakim dengan pihak eskternal yang disebabkan karena lamanya waktu bertugas. Bahkan pada saat ini dimana hakim hanya bertugas dalam waktu singkat di suatu daerah, hubungan yang non-profesional dan praktek KKN tetap terjadi. Oleh karena itu permasalahan ini harus diatasi dengan mekanisme pengawasan yang lebih intensif terhadap hakim. Justru dengan penerapan sistem mutasi terbatas atau non-mutasi, maka tugas pengawasan menjadi lebih mudah karena hakim menetap dalam jangka waktu panjang sehingga penelusuran data dan *track record* hakim lebih mudah dilakukan.

5. Penutup

Reformasi peradilan harus ditujukan pada upaya mengembalikan fungsi MA sebagai pengadilan tertinggi dalam menjaga kesatuan hukum, dan revitalisasi fungsi pengadilan untuk menyediakan

function of the Supreme Court as the highest court in maintaining the unity of law, and improvement of the function of lower courts to provide affordable justice for the community through improvement of access to justice.

The Supreme Court should be given wider latitude to examine cases that have important legal issues in order to carry out its function to maintain legal unity. It can only be done by reducing the number of cases that go to the Supreme Court by restricting the inflow of appeal and review cases. In order for the Supreme Court can be functioned effectively, it need an organizational restructuring through the establishment of the chamber system at Supreme Court and Appeal Courts which will also give impact to the improvement of consistency and quality of decision. Furthermore the separation of military court from the Supreme Court is also needed. While for the sake of streamlining the impact of the decision there should be efforts to accelerate the handling process of the Administration Court.

In order to improve public access to the courts, it is important to form a Small Claim Court that

pengadilan yang terjangkau bagi masyarakat melalui upaya untuk mendorong perbaikan akses pada keadilan.

Mahkamah Agung harus diberikan ruang gerak yang lebih luas untuk memeriksa perkara-perkara yang memiliki bobot substansial dalam rangka melaksanakan fungsi menjaga kesatuan hukum. Hal tersebut hanya dapat dilakukan dengan menekan jumlah perkara yang masuk ke MA melalui pembatasan perkara kasasi dan PK. Agar fungsi MA dapat berjalan secara efektif, maka restrukturisasi organisasi harus dilakukan melalui pembentukan sistem kamar pada pengadilan kasasi dan banding yang juga akan berdampak pada peningkatan konsistensi dan kualitas putusan dan pemisahan peradilan militer dari Mahkamah Agung. Sedangkan demi mengefektifkan dampak putusan maka perlu dilakukan upaya percepatan penanganan perkara melalui penyederhanaan proses penyelesaian perkara pada perkara Tata Usaha Negara (TUN).

Dalam rangka meningkatkan akses masyarakat pada pengadilan maka perlu dibentuk Pengadilan Acara Cepat atau *small claim court* yang dapat menyediakan pelayanan pengadilan sederhana, cepat dan biaya ringan. Pengadilan acara cepat juga bermanfaat untuk menekan arus perkara naik ke tingkat banding atau kasasi sehingga berdampak positif untuk menekan tumpukan perkara di MA. Upaya lain yang ditawarkan untuk meningkatkan akses keadilan adalah melalui desentralisasi pengelolaan sumber daya manusia (SDM) Hakim. Pengelolaan SDM Hakim yang terdesentralisasi diharapkan akan membawa Hakim lebih dekat pada konteks permasalahan lokal, disamping mempermudah proses pengawasan hakim.

can provide a simple, expeditious and low cost court services. The Small Claim Court will also contribute to decrease the cases inflow to Supreme Court. Other recommendation to improve access to justice is through decentralization of human resources (HR) management of court judges. By decentralization of human resources management it is expected to bring judges closer to the context of local problems, as well as beneficial to the process of judges supervision.