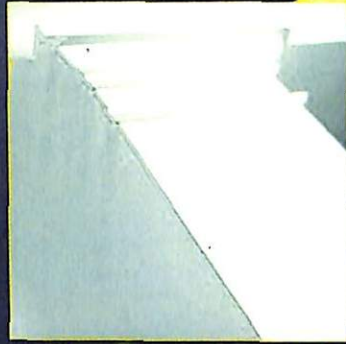


Dr. Wim Voermans



KOMISI YUDISIAL

DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA



KOMISI YUDISIAL

DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA





KOMISI YUDISIAL

DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA



**KOMISI YUDISIAL
DI BEBERAPA NEGARA UNI EROPA**

ISBN 979-97057-1-1

Judul Asli:

**Raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie
(Councils For The Judiciary In EU Countries– translated by Pena
Language Services)**

Penulis:

DR. Wim Voermans

Penerbit:

TAIEX –office of the EC Commission– Brussels 1999

Judul Terjemahan:

Komisi Yudisial Di Beberapa Negara Uni Eropa

Penerjemah:

Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein

Editor:

Nurul Herlina, S.S.

Desain Cover:

Eko Ari Pianto

Diterbitkan Oleh:

**Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan
(LeIP)**

*Publikasi ini dimungkinkan atas pendanaan dari
The Asia Foundation dan USAID*

Cetakan Pertama, Agustus 2002

PENGANTAR

Beberapa waktu belakangan ini istilah 'Komisi Yudisial' semakin akrab di telinga kita, terutama pemerhati masalah hukum. Walau demikian, sampai kini belum ada kesamaan pemahaman mengenai konsep ideal komisi itu sendiri. Satu hal penting yang telah disepakati adalah perlu ada suatu lembaga khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman.

Sebenarnya ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim, yang diajukan, baik oleh Mahkamah Agung (MA) maupun Menteri Kehakiman.¹ Namun, dalam perjuangannya, ide tersebut menemui kegagalan dan tidak berhasil dimasukkan dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui, pada tahun 1998 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan

¹ Mengingat fungsi-fungsi yang berhubungan dengan manajemen personel hakim, wajar jika anggota MPPH bukan hanya terdiri dari kalangan luar pengadilan. Namun, juga melibatkan kalangan hakim.

Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.²

Namun, ternyata masalahnya tidak sesederhana itu. Setelah adanya komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atap –pemindahan kewenangan administrasi, personel, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA– muncul kekhawatiran baru di kalangan pemerhati hukum dan organisasi nonpemerintah yaitu kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Selain itu, ada kekhawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya itu dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini dilakukan oleh departemen. Menurut mereka, selama ini MA –yang memiliki sebagian tugas dan wewenang dalam rekrutmen hakim, mutasi, dan promosi (pengangkatan Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan), pengawasan dan sebagainya–³ dianggap tidak mampu menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut secara baik. Bahkan pandangan yang lebih pesimis menyatakan bahwa tidak mungkin MA dapat menjalankan fungsi yang seharusnya diembannya dalam penyatuan atap secara baik karena mengurus dirinya sendiri saja MA tidak mampu.

Untuk menghindari permasalahan-permasalahan di atas, kalangan pemerhati hukum dan organisasi nonpemerintah menganggap perlu dibentuk Komisi Yudisial. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi-fungsi tertentu dalam sistem yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hakim.

Kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA dirasakan pula oleh Tim Kerja Terpadu mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR No. X/MPR/1998 berkaitan dengan Pemisahan yang Tegas antara Fungsi-fungsi Yudikatif dan Eksekutif (Tim Kerja Terpadu). Tim

² Bab IV Bagian C, TAP MPR No. X/MPR/1998.

³ Walaupun menurut banyak pihak, memang tidak jarang kewenangan MA tersebut tidak diindahkan oleh departemen.

yang dibentuk dengan Keppres No. 21/1999 dan terdiri dari multi-*stakeholders* tersebut⁴ merekomendasikan perlunya pembentukan Dewan Kehormatan Hakim (istilah yang mereka gunakan untuk Komisi Yudisial) yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi, dan mutasi hakim serta menyusun *code of conduct* bagi hakim.⁵ Hampir seluruh rekomendasi tim tersebut kemudian diadopsi dalam Penjelasan Umum UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dalam batas-batas tertentu, konsep lembaga semacam Komisi Yudisial yang diajukan Tim Kerja Terpadu atau UU No. 35 tahun 1999, lebih komprehensif dan mungkin lebih cocok untuk kondisi Indonesia dibandingkan tawaran konsep Komisi Yudisial yang fungsinya terbatas hanya pada pengawasan hakim atau rekrutmen hakim agung semata. Memang kekhawatiran bahwa penyatuan atap akan mengakibatkan monopoli kekuasaan kehakiman bukanlah tidak beralasan. Tujuan utama penyatuan atap adalah untuk membuat lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik.⁶ Jadi, hipotesisnya adalah jika ada penyatuan atap, maka pengadilan akan lebih independen. Hipotesis tersebut bisa jadi benar dalam konteks independensi kelembagaaan (*collective independence*), namun belum tentu benar dalam hal *internal independent* (independensi hakim terhadap kolega atau atasannya).⁷ Sejarah membuktikan hal tersebut. Pada sekitar tahun 1966, Ikatan Hakim Indonesia

4 Ir. Hartarto, Yahya Harahap, Ali Boediarto, Paulus E. Lotulung, Ismail Suny, Bagir Manan, Adnan Buyung Nasution, dan lain-lain.

5 Laporan Tim Kerja Terpadu mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR-RI No. X/MPR/1998 berkaitan dengan pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif (sesuai Keppres No. 21 Tahun 1999)

6 Hal ini disebabkan karena pada masa lalu disinyalir bahwa kewenangan yang dimiliki Departemen untuk membina aspek administrasi, keuangan dan organisasi peradilan dipergunakan untuk melakukan intervensi terhadap hakim dalam memutus perkara.

7 Shimon Shetreet membagi independensi peradilan menjadi 4 (empat). Pertama, *substantive independenc*. Kedua, *personal independence*. Ketiga, *collective independence*. dan Keempat, *internal independence*. Shimon Shetreet and J. Deschenes, 'Judicial Independence: The Contemporary Debate' (Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher), 1985.

(IKAHI) sering menentang kebijakan Soejadi –Ketua MA kala itu– yang dianggap membiarkan kepentingan politik mengintervensi lembaga peradilan. Oleh karena itu, kemudian Soerjadi berusaha ‘membuang’ pimpinan IKAHI yang terkenal kritis, seperti Asikin Kusumahatmadja, Sri Widyowati, dan Basthanul Arifin dari Jakarta ke daerah.⁸ Ia meminta Menteri Kehakiman saat itu, Oemar Seno Adji, untuk menyetujui usulan pemindahan ketiga hakim tersebut. Karena beberapa hal, Seno Adji menolak permintaan Soerjadi tersebut. Ini merupakan kasus pertama di mana Departemen Kehakiman menolak permintaan dari MA.⁹ Dalam kasus di atas, ternyata dualisme kekuasaan kehakiman menyelamatkan ‘independensi peradilan’

Ilustrasi lainnya, belum lama ini seorang Hakim Tinggi *complain* tentang seorang hakim Pengadilan Negeri di salah satu kota besar di Indonesia yang kadang menyatakan perbedaan pandangannya dengan MA di depan publik. Hakim Tinggi tersebut mengatakan bahwa kalau ia mempunyai kewenangan, ia akan memindahkan hakim PN tersebut ke pengadilan di pelosok. Hal-hal di atas merupakan ilustrasi adanya potensi *abuse of power* yang mengancam independensi personal hakim (yang berseberangan dengan MA atas alasan apa pun) jika kewenangan mutasi atau promosi diberikan ke MA tanpa adanya sistem yang baik.

Kewenangan lain yang dapat dikaji lebih jauh dalam rangka pembentukan Komisi Yudisial ini, misalnya pemberian kewenangan pengelolaan keuangan pengadilan ke Komisi Yudisial. Hal ini relevan dengan penyatuan atap yang berpotensi melemahnya independensi hakim terhadap intervensi eksekutif dalam hubungannya dengan pengelolaan keuangan. Jika pengadilan akan mengelola keuangannya sendiri, maka eksekutif –yang memberikan dana ke pengadilan dan yang harus mempertanggung jawabkannya ke parlemen– dapat meminta pengadilan untuk bertanggung

8 Sebastian Pompe, *The Indonesia Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development* (Desertasi yang tidak dipublikasikan), hal. 65-66.

9 Kala itu, biasanya Departemen Kehakiman selalu meluluskan keinginan MA. Lihat Pompe, *ibid.*

10 Ini adalah salah satu alasan utama gagasan pembentukan Komisi Yudisial (*Raad voor de Rechtpraak*) di Belanda.

jawab atas pengelolaan keuangan tersebut. Melalui hubungan pertanggung jawaban itulah dikhawatirkan independensi pengadilan menjadi terancam. Jika Komisi Yudisial diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan pengadilan, maka komisi tersebut bisa menjadi *buffer* antara eksekutif dan yudikatif.¹⁰

Jika pilihan yang akan diambil adalah Komisi Yudisial memiliki fungsi-fungsi pengelolaan sumber daya manusia dan keuangan, maka keanggotaannya harus disesuaikan. Misalnya, anggota Komisi Yudisial tidak boleh hanya orang-orang di luar pengadilan, tetapi juga harus melibatkan kalangan hakim di dalamnya dan seterusnya.

Walau sudah banyak pemikiran dituangkan mengenai Komisi Yudisial ini, sebagaimana telah disinggung, sebenarnya pembahasan yang mendalam dan tuntas mengenai Komisi Yudisial ini belum pernah dilakukan oleh seluruh *stakeholder* di bidang hukum. Tanpa diskusi yang serius, mendalam, dan tuntas, dalam Sidang Tahunan MPR 2001, Majelis Perwakilan Rakyat 'menveto' konsep yang ideal mengenai Komisi Yudisial di Indonesia. Lahirlah Amandemen Ketiga UUD 1945 yang mengatur keberadaan Komisi Yudisial dengan fungsi untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Di negara lain, keberadaan komisi semacam ini merupakan hal yang jamak. Bahkan seorang pakar asing pernah menyatakan bahwa keberadaan komisi semacam ini sudah menjadi suatu *trend* di negara yang bercirikan demokrasi modern. Walaupun demikian, fungsi, organisasi, dan penamaannya berbeda antarsatu negara dengan negara lainnya. Sebagai contoh, di Afrika Selatan dikenal lembaga yang disebut *Judicial Service Commission* yang berfungsi memberikan rekomendasi dalam hal pemberhentian hakim, mengajukan calon Ketua Mahkamah Agung, dan memberikan masukan dalam hal pengangkatan Ketua serta Wakil ketua Mahkamah Konstitusi.¹¹

¹¹ Konstitusi Afrika Selatan, Pasal 178 ayat (5)

Filipina memiliki lembaga sejenis dengan nama *Judicial and Bar Council* yang mempunyai fungsi memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal pengangkatan hakim dan komisi ombudsman serta menjalankan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung.¹² Di negara bagian New South Wales Australia, lembaga dengan nama *Judicial Commission* mempunyai fungsi untuk memberi bantuan kepada pengadilan-pengadilan untuk menjaga konsistensi putusan, mengkoordinir pelaksanaan pendidikan dan latihan bagi hakim, menerima dan memproses pengaduan/laporan tentang perbuatan pejabat pengadilan, dan memberikan masukan hal-hal tertentu kepada Jaksa Agung.¹³

Pada tahun 1999, Wim Voerman, ahli hukum dari Belanda, melakukan penelitian terhadap lembaga semacam Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa. Penelitian tersebut awalnya merupakan permintaan dari pemerintah Belanda dalam rangka pengkajian mengenai konsep ideal guna pembentukan Komisi Yudisial di Belanda.

Secara umum, dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa ada dua model yang berbeda yang mengatur mengenai keberadaan lembaga semacam komisi yudisial. Di negara-negara Eropa Selatan, seperti Prancis, Itali, Spanyol atau Portugal lembaga ini cenderung memiliki kewenangan terbatas, yaitu rekrutmen hakim, mutasi, dan promosi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim, sedangkan di negara-negara Eropa Barat, seperti Swedia, Irlandia, dan Denmark cenderung memiliki kewenangan yang lebih luas. Kewenangan tersebut tidak hanya merekrut hakim, mutasi, dan promosi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim, tetapi juga melakukan pengawasan terhadap administrasi pengadilan, keuangan pengadilan, manajemen perkara sampai dengan manajemen pengadilan (perumahan hakim, pendidikan hakim dan seterusnya).¹⁴

12 Rules of The Judicial and Bar Council, www.lawphil.net

13 Ernest Schmitt, "The Role & Functions of the Judicial Commission in New South Wales" (Paper presented at the Judicial Commission Workshop, Jakarta March 20, 2001), hal. 1.

14 Wim Voerman, 'Council for The Judiciary In EU Countries' (European Commission/TAIEX Tilburg University/Schoordijk Institute, 1999), hal. 10.

Penelitian tersebut juga mendeskripsikan secara detail hal-hal yang berhubungan dengan kedudukan Komisi Yudisial, hubungan Komisi Yudisial dengan MA dan Departemen Kehakiman, susunan organisasinya, komposisi dan jumlah anggotanya, prosedur pemilihan dan pemberhentian anggotanya, pendanaannya dan aspek-aspek lain ditentang Komisi Yudisial di enam negara Uni Eropa yang diteliti. Selain itu, dielaborasi pula sejarah pembentukan Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa, keberhasilan, dan kegagalannya.

Buku yang ada di tangan pembaca saat ini merupakan terjemahan dari hasil penelitian tentang Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa tersebut.

Buku hasil penelitian yang berjudul asli *Council for The Judiciary In EU Countries* dan kami terjemahkan dengan bahasa yang populer di Indonesia Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa ini bertujuan untuk mengisi kekosongan referensi mengenai hal-hal seputar Komisi Yudisial di Indonesia. Dengan referensi ini diharapkan diskusi yang lebih 'bermutu' dapat dilakukan guna men-*solid*-kan konsep Komisi Yudisial yang ideal untuk Indonesia.

Benar bahwa setiap negara memiliki karakteristik dan kebutuhan tersendiri. Oleh karena itu, pengadopsian pengaturan suatu hal dari negara lain tanpa mengkontekstualisasikannya dengan karakteristik dan kebutuhan Indonesia hanya akan melahirkan kegagalan. Namun, mencoba membangun suatu lembaga baru tanpa melihat sejarah keberhasilan dan kegagalan negara lain atau mengetahui alasan-alasan mengapa keberadaan suatu lembaga penting untuk menjawab kebutuhan tertentu di suatu negara yang memiliki karakteristik tertentu adalah tidak bijak.¹⁵

15 Misalnya mengenai komposisi anggota Komisi Yudisial. Pengalaman di beberapa negara Amerika Latin menunjukkan bagaimana pilihan atas komposisi anggota Komisi Yudisial bisa sangat berpengaruh terhadap intervensi politik dalam proses rekrutmen. Lihat Linn Hamnergren, "*The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience*" (hal. 8-10).

Benar pula bahwa MPR telah mendefinisikan konsep Komisi Yudisial yang ideal di Indonesia. Namun, proses perubahan belum selesai. Peraturan organisasinya belum terbentuk. Selain itu, bukankah upaya terus menerus untuk menjadi lebih baik tidak mengenal kata jera? Dengan demikian, referensi semacam ini menjadi selalu berguna.

Pada kesempatan ini, kami, atas nama Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu sehingga buku ini dapat diterbitkan. Kepada Dr. Wim Voerman yang mengizinkan kami untuk menerjemahkan penelitiannya. Kepada The Asia Foundation yang telah memungkinkan penerjemahan dan penerbitan buku ini. Serta kepada rekan-rekan di jajaran kepengurusan LeIP, Dian Rositawati, Dedet Hardiansyah, M. Cholil, Dewi Fatonah, Raymond Ali dan khususnya Abdul Razak Asri yang telah mengorganisir kegiatan penerjemahan dan penerbitan buku ini.

Kami mohon maaf jika terjemahan dalam buku ini kadang kurang 'enak dibaca'. Hal ini tidak terlepas dari kurang jelasnya penulisan dalam teks bahasa Inggrisnya yang telah mengalami proses terjemahan pula dari bahasa aslinya (Belanda).

SELAMAT MEMBACA. Semoga ada manfaat yang dapat dipetik dari buku sederhana ini.

Agustus, 2002.

Rifqi Sjarief Assegaf
Sekretaris Eksekutif LeIP

DAFTAR ISI

PENGANTAR—v

DAFTAR ISI—xiii

**BAB I PENELITIAN KOMISI YUDISIAL
DI NEGARA-NEGARA UNI EROPA—3**

1. Alasan Penelitian: Komisi Yudisial di Republik Ceko—3
2. Prinsip-prinsip Reformasi Peradilan Republik Ceko dan Implementasinya—4
3. Pertanyaan Inti Penelitian—6
4. Pendekatan Penelitian—6
 - 4.1 Negara-negara Uni Eropa yang dimasukkan dalam penelitian—6
 - 4.2 Aspek-aspek yang diperbandingkan—7

**BAB II MODEL-MODEL KOMISI YUDISIAL
DI UNI EROPA—11**

1. Model Komisi Yudisial di Eropa Utara dan Selatan—11
2. Negara-negara dengan Komisi Yudisial Model Eropa Selatan—12
3. Negara-negara dengan Komisi Yudisial Model Eropa Utara—13
4. Studi Kasus terhadap Beberapa Model yang Berbeda-beda: Pengalaman-pengalaman—15

BAB III SWEDIA (*DOMSTOLSVERKET*)—19

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Swedia—19
 - 1.1. Organisasi peradilan di Swedia—21
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Swedia—22
3. Komisi Yudisial Swedia (*Domstolsverket*): Susunan dan Wewenang—24
 - 3.1. Manajemen lembaga peradilan dan dukungan administratif—26
 - 3.2. Alokasi anggaran untuk lembaga peradilan—26
 - 3.3. Pengelolaan dan pembelanjaan dana—28
 - 3.4. Tanggung jawab keuangan—29
 - 3.5. Pengawasan atas manajemen—29
4. Kesimpulan Sementara, Swedia—30
5. Tugas dan Wewenang *Domstolsverket* Secara Umum—31

BAB IV IRLANDIA (*COURTS SERVICE*)—35

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Irlandia—35
 - 1.1. Organisasi peradilan di Irlandia—37
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Irlandia—38
3. Komisi Yudisial Irlandia (*Courts Service*): Susunan dan Wewenang—41
 - 3.1. Sasaran Yang harus dicapai melalui *Courts Service*—45
4. Kesimpulan Sementara, Irlandia—46
5. Tugas dan Wewenang *Courts Service* Secara Umum—48

BAB V DENMARK (*DOMSTOLSSTYRELSEN*)—51

1. Kedudukan Ketatanegaraan lembaga peradilan di Denmark—51
 - 1.1. Organisasi peradilan di Denmark—52

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Denmark—53
3. Komisi Yudisial Denmark (*Domstolsstyrelsen*): Susunan dan Wewenang—55
4. Kesimpulan Sementara, Denmark—58
5. Tugas dan Wewenang *Domstolsstyrelsen* Secara Umum—59

BAB VI PRANCIS (*CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE*)—63

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Prancis—63
 - 1.1. Aspek-aspek utama organisasi peradilan di Prancis—65
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Prancis—68
3. Komisi Yudisial Prancis (*Conseil superieur de la magistrature*): Susunan dan Wewenang.—72
 - 3.1. Peran CSM dalam pengangkatan dan kenaikan jabatan di lembaga peradilan—75
 - 3.2. Peran CSM dalam wewenang disipliner—78
4. Kesimpulan Sementara, Prancis—79
5. Tugas dan Wewenang *Conseil superieur de la magistrature* Secara Umum—80

BAB VII ITALIA (*CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA*)—85

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Italia—85
 - 1.1. Organisasi peradilan di Italia—86
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Italia—87
 - 2.1. Pengawasan terhadap aktivitas organisasi peradilan—89
 - 2.2. Anggaran lembaga peradilan—90

3. *Consiglio Superiore della Magistratura*: Susunan dan Wewenang—90
 - 3.1. Anggota nonhakim di CSM Italia—92
 - 3.2. Masa Depan—93
 - 3.3. Peran CSM dalam pengangkatan, kenaikan pangkat, dan penempatan—94
 - 3.4. Peran CSM dalam wewenang disipliner—96
 - 3.5. Wewenang CSM yang lain—97
4. Kesimpulan Sementara, Italia—97
5. Tugas dan Wewenang *Conseil superieur de la magistrature* Secara Umum—99

BAB VIII REPUBLIK CEKO—103

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Republik Ceko—103
 - 1.1. Organisasi peradilan di Republik Ceko—104
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Republik Ceko—107
3. *Supreme Judicial Council* di Republik Ceko—111
4. Kesimpulan Sementara, Republik Ceko—114
5. Tugas dan Wewenang *Supreme Judicial Council* Secara Umum—116

BAB IX DARI MODEL TAKTERBAGI KE SEBUAH KOMISI YUDISIAL: BELANDA—121

1. Belanda dan Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan—121
 - 1.1. Mengapa Belanda?—121
 - 1.2. Kedudukan ketatanegaraan lembaga peradilan di Belanda—121
2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Belanda—123
3. Komisi Yudisial di Belanda—124
 - 3.1. Revisi organisasi peradilan di Belanda—124
 - 3.2. Komisi Yudisial Belanda—127

4. Kesimpulan Sementara, Belanda—128
5. Tugas dan Wewenang Komisi Yudisial Belanda Secara Umum—129

BAB X KESIMPULAN DAN REKOMENDASI—133

1. Belajar dari pengalaman Komisi Yudisial Eropa Lainnya—133
2. Munculnya Komisi Yudisial di Eropa—134
3. Komisi Yudisial Baru Berdasarkan Model Eropa Utara—135
4. Tujuan Praktis dan Tujuan Ideal Pengawasan Kualitas—136
5. Memajukan Independensi Peradilan—137
6. Pengaturan Komisi Yudisial di dalam Konstitusi—137
7. Komisi Yudisial yang Tersusun Secara Luas—137
8. Anggota NonHakim dalam Komisi Yudisial—138
9. Tugas dan Wewenang Secara Umum—139
10. Perpaduan antara Kontrol Publik dan Peran Tanggung Jawab Kementrian—139
11. Rekomendasi untuk Republik Ceko—140

LAMPIRAN 1—145

Kuesioner A: Komisi Yudisial—145

- I. Posisi Komisi Yudisial—145
- II. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat) —148
- III. Alokasi dana, pertanggungjawaban, dan kontrol—149

Kuesioner B: Departemen Kehakiman—149

- I. Posisi Komisi Yudisial—149
- II. Posisi Departemen Kehakiman (Direktorat yang bertanggung jawab atas pengorganisasian pengadilan)—151
- III. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat)—152
- IV. Alokasi dana, pertanggungjawaban, dan kontrol—152

Kuesioner C: Pengadilan—153

- I. Posisi Komisi Yudisial—153
- II. Organisasi peradilan—154
- III. Alokasi dana oleh pengadilan, pertanggungjawaban, dan kontrol—155

Kuesioner D: Pengacara dan Akademisi Hukum—155

- I. Posisi Komisi Yudisial—155
- II. Posisi Departemen Kehakiman (Direktorat yang bertanggung jawab atas pengorganisasian pengadilan)—157
- III. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat)—158
- IV. Alokasi dana, pertanggungjawaban, dan kontrol—158

LAMPIRAN 2—159

Gambaran umum wawancara yang dilakukan

1. Prancis—159
2. Italia—160
3. Swedia—161

**SEKILAS MENGENAI LEMBAGA KAJIAN DAN ADVOKASI
UNTUK INDEPENDENSI PERADILAN—163**

- Pendahuluan—163
- Visi dan Misi—160
- Aktivitas—164
- Badan Pendiri—165
- Badan Pekerja—165
- Alamat—166
- Contact Person*—166



KOMISI YUDISIAL

BAB I
PENELITIAN KOMISI YUDISIAL
DI NEGARA-NEGARA ÜNI EROPA



BAB I

PENELITIAN KOMISI YUDISIAL DI NEGARA-NEGARA UNI EROPA

I. Alasan Penelitian: Komisi Yudisial di Republik Ceko

Di berbagai negara Eropa, Komisi Yudisial (atau biasa disebut "*Councils for the Judiciary*" atau "*Council for the Magistrature*") merupakan lembaga yang berfungsi sebagai perantara pemerintah dan lembaga peradilan. Tujuan pembentukan lembaga tersebut adalah untuk menjamin kemandirian lembaga peradilan dalam beberapa hal. Komisi tersebut memiliki kewenangan yang berbeda-beda di antara negara-negara Uni Eropa. Beberapa di antaranya bertindak sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengangkat hakim dan memberlakukan tindakan disipliner terhadap hakim (misalnya Prancis dan Italia). Beberapa lembaga lainnya berperan aktif dalam penganggaran dan pengelolaan Pengadilan secara umum (keuangan dan administratif), di samping mengusahakan perumahan, pendidikan, komputerisasi, dan sebagainya (misalnya Swedia dan Denmark).

Dewasa ini, di Eropa terdapat suatu kecenderungan untuk mendirikan lembaga khusus, yaitu lembaga semacam Komisi Yudisial, yang berwenang untuk mengelola dan membuat anggaran bagi lembaga peradilan. Kewenangan tersebut sebelumnya ada pada departemen. Beberapa negara yang telah berhasil mendirikan lembaga yang dimaksud antara lain Irlandia (1998) dan Denmark (1999). Sementara itu, Belanda dan Republik Ceko tengah merencanakan untuk mendirikan lembaga serupa. Perkembangan ini pada akhirnya memunculkan sejumlah karakteristik khusus yang

berbeda-beda pada setiap lembaga Komisi Yudisial, karakteristik tersebut khususnya terlihat dalam hal pertanggungjawaban publik dan pertanggungjawaban secara konstitusional atas pengelolaan lembaga peradilan oleh Komisi Yudisial. Di sebagian besar negara-negara Uni Eropa, pertanggungjawaban publik dalam hal pengelolaan lembaga peradilan, tercermin dalam mekanisme pertanggungjawaban seorang Menteri Kehakiman (pemerintah) kepada parlemen. Keberadaan sebuah lembaga seperti Komisi Yudisial di beberapa negara telah membawa perubahan pada sistem pertanggungjawaban yang ada sebelumnya.

Penelitian yang dilaporkan di sini mulanya dilakukan untuk kepentingan Pemerintah Belanda yang berencana mendirikan sebuah Komisi Yudisial. Pemerintah Belanda menginginkan beberapa penelitian komparatif untuk membantu mereka di dalam perdebatan tentang kedudukan secara konstitusional dan juga bentuk dari lembaga tersebut. Rencana negara Belanda menjadi latar belakang diadakannya penelitian komparatif ini dan untuk pemahaman yang lebih mendalam maka laporan penelitian ini mencoba untuk menyajikan sejumlah informasi yang cukup rinci. Laporan penelitian ini juga ditujukan sebagai suatu bahan acuan bagi Republik Ceko yang memiliki rencana yang sama. Yaitu rencana pendirian suatu Komisi Yudisial sebagai bagian dari upaya mereformasi lembaga peradilan di Ceko.

2. Prinsip-prinsip Reformasi Peradilan Republik Ceko dan Implementasinya

Pada tanggal 14 April 1999 Pemerintah Republik Ceko mendiskusikan Rancangan Prinsip-prinsip Reformasi Lembaga Peradilan. Prinsip-prinsip tersebut merupakan cerminan dan reaksi terhadap temuan para ahli Uni Eropa dalam bidang yudisial dan urusan dalam negeri Republik Ceko pada bulan November 1997 serta laporan mengenai perkembangan periode pra-asosiasi Republik Ceko.

Pemerintah Republik Ceko menginstruksikan Departemen Kehakiman untuk menyerahkan sebuah rancangan konsep reformasi yang akan didasarkan pada prinsip-prinsip yang disetujui sebelum 15 Juni 1999. Konsep

ini harus meliputi usulan mengenai pengaturan hukum yang diperlukan serta tindakan organisasi dan teknis yang terkait dengan penerapannya.

Aspek-aspek utama dari reformasi lembaga peradilan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

- Pendirian suatu Komisi Yudisial yang akan berfungsi secara independen terlepas dari pemerintah. Komisi tersebut nantinya akan memiliki wewenang dalam memecahkan masalah-masalah yang menyangkut mekanisme proses pengambilan keputusan di pengadilan, urusan pribadi hakim yang mencakup tindakan disipliner, pelatihan hakim, dan sebagainya.
- Solusi baru terhadap pelaksanaan administrasi properti nasional dan administrasi eksekutif negara yang selama ini dipegang oleh ketua pengadilan, serta redefinisi atas kedudukan para ketua pengadilan serta hubungan mereka dengan administrasi pengadilan secara mandiri.
- Penyederhanaan sistem pengadilan empat tingkat dan perubahannya menjadi sistem tiga tingkat yang fungsional;
- Pengaturan organisasional atas aktivitas Pengadilan di dalam hal penyelesaian kasus-kasus secara cepat di satu sisi dan penjaminan hak serta kebebasan konstitusional di sisi lain.

Implementasi reformasi peradilan diserahkan kepada Departemen Kehakiman (sebagai pendukung prinsip-prinsip yang disetujui oleh pemerintah). Batas waktu yang diperkirakan untuk penyerahan rancangan undang-undang yang spesifik adalah pada akhir tahun 1999. Peraturan-peraturan di tingkat yang lebih rendah harus dibuat selama paruh pertama tahun 2000, sedangkan implementasi skala besar dari reformasi tersebut diperkirakan akan dilakukan pada pergantian tahun 2000/2001.

Rencana kebijakan tersebut membutuhkan suatu program legislatif yang tersusun rapi dalam kurun waktu yang relatif singkat. Penelitian ini bertujuan memberikan perspektif komparatif mengenai pengaturan dalam peraturan perundang-undangan negara-negara Uni Eropa yang telah mendirikan suatu

lembaga, seperti Komisi Yudisial di Republik Ceko. Hasil penelitian ini dapat berfungsi sebagai suatu inspirasi atau sekedar bahan pemikiran bagi rencana Ceko. Pada bagian akhir akan dipaparkan sejumlah kesimpulan dan rekomendasi.

3. Pertanyaan Inti Penelitian

Pertanyaan inti proyek penelitian ini adalah bagaimana hukum nasional negara-negara Uni Eropa mengatur hubungan legislatif antara Komisi Yudisial yang independen –atau lembaga yang serupa– dan Departemen Kehakiman (pemerintah) di satu sisi serta antara Komisi Yudisial dan lembaga peradilan di sisi lain.

4. Pendekatan Penelitian

4.1. Negara-negara Uni Eropa yang dimasukkan dalam penelitian

Penelitian komparatif ini dilakukan untuk meneliti aspek konstitusional pengaturan administrasi Pengadilan atau Komisi Yudisial di berbagai negara Uni Eropa. Berdasarkan hal itu, penelitian ini akan menunjukkan bagaimana hukum nasional mengatur hubungan antara Komisi Yudisial dengan Departemen Kehakiman di satu sisi dan lembaga peradilan di sisi lain. Perhatian khusus akan difokuskan pada masalah bagaimana suatu Komisi Yudisial yang independen beserta hukum yang terkait turut memberikan sumbangan pada kualitas administrasi pengadilan dan independensi peradilan.

Negara-negara yang dilibatkan dalam penelitian ini, yaitu Swedia, Denmark, Belanda, Prancis, Italia, dan Republik Ceko. Dalam memilih negara-negara tersebut, peneliti mempertimbangkan variasi model yang ada di Eropa dalam hal susunan konstitusional dari pengawasan publik atas hubungan lembaga peradilan dengan para pihak yang berwenang secara politis (Menteri Kehakiman atau Kabinet secara keseluruhan).

Pilihan negara-negara ini juga akan memfasilitasi perbandingan antara tiap-tiap model pengelolaan lembaga peradilan yang ada di berbagai negara.

Dalam kenyataannya, ada tiga model utama yang berlaku di Eropa dalam hal hubungan antara lembaga peradilan, Komisi Yudisial atau lembaga serupa lainnya dan para pejabat yang berwenang. *Pertama*, model Eropa Utara yang memberikan wewenang yang luas kepada Komisi Yudisial, termasuk kewenangan dalam bidang penganggaran, logistik, kontrol, pengawasan, pengangkatan, tindakan disipliner, perekrutan, dan aspek lain yang berkaitan dengan lembaga peradilan). *Kedua*, model Eropa Selatan dimana kewenangan Komisi Yudisialnya hanya untuk memberikan nasihat dalam pengangkatan hakim dan pegawai pengadilan serta kewenangan untuk mengambil tindakan disipliner terhadap hakim. *Ketiga*, model tak-terbagi (*Undivided model*), di mana tidak ada lembaga perantara seperti Komisi Yudisial dalam hal pengelolaan pengadilan, melainkan pengelolaannya diserahkan kepada badan pemerintah yang berwenang. Contoh model Eropa utara dapat ditemukan di negara Swedia dan –dalam waktu satu tahun lagi– di Denmark dan Irlandia. Sementara itu Italia, Prancis dan Swedia merupakan contoh model Eropa Selatan. Republik Federal Jerman dan Belanda (masih) menggunakan model tak-terbagi. Situasi yang terjadi di Belanda menarik karena sebuah transisi dari model tak-terbagi ke model Eropa Utara sedang dipertimbangkan. Sementara itu, Irlandia dan Denmark baru saja melewati masa transisi ini.

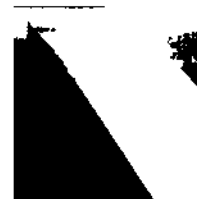
4.2. Aspek-aspek yang diperbandingkan

Penelitian komparatif terhadap konfigurasi konstitusional dan legislatif mengenai hubungan antara Komisi Yudisial yang independen atau lembaga yang serupa, lembaga peradilan, dan badan-badan politik lainnya yang berwenang akan memusatkan perhatian pada sejumlah permasalahan, sebagai berikut.

1. Latar belakang sistem konstitusional (sistem pemerintahan, posisi lembaga peradilan, sejarah hubungan lembaga peradilan dengan pemerintah atau independensi lembaga peradilan).
2. Bentuk pengaturan atas hubungan antara lembaga peradilan, pejabat yang berwenang, dan Komisi yudisial menurut konstitusi serta peraturan perundang-undangan.

3. Wewenang Komisi Yudisial dalam bidang kebijakan, misalnya:
 - hubungan dengan masyarakat
 - pelayanan masyarakat
 - kerja sama di bidang peradilan
 - kebijakan personalia
 - kebijakan pengangkatan
 - kebijakan penelitian
 - nasihat kepada Departemen Kehakiman
 - pengawasan kualitas;
4. Wewenang Komisi Yudisial dalam bidang manajemen, misalnya:
 - perumahan dan keamanan
 - otomatisasi
 - organisasi administratif
 - informasi publik
5. Wewenang Komisi Yudisial dalam bidang penganggaran dan prosedur penganggaran, misalnya:
 - kebijakan penganggaran
 - alokasi sumber dana
 - kebijakan pengeluaran

Data dari tiap-tiap negara yang diteliti akan dianalisis dan dibandingkan berdasarkan skema penelitian ini (jika relevan). Jika dimungkinkan, analisis tersebut akan mempertimbangkan pengalaman pelaksanaan fungsi Komisi Yudisial.



KOMISI YUDISIAL

BAB II
MODEL-MODEL
KOMISI YUDISIAL DI UNI EROPA



BAB II

MODEL-MODEL

KOMISI YUDISIAL DI UNI EROPA

1. Model Komisi Yudisial di Eropa Utara dan Selatan

Telah diutarakan sebelumnya bahwa untuk menjaga independensi lembaga peradilan dan atau untuk meningkatkan efisiensi manajemen dan administrasi organisasi pengadilan, berbagai negara anggota Uni Eropa telah mendirikan organisasi perantara (Komisi Yudisial) yang bersifat mandiri, yang diposisikan di antara lembaga peradilan (fungsional) dengan para administrator politik yang bertanggung jawab di pemerintahan atau dengan parlemen sendiri. Berdasarkan keberadaan sejumlah Komisi Yudisial tersebut maka suatu perbedaan dapat dilakukan antara model Eropa Selatan, di mana lembaga tersebut berakar pada konstitusi dan hanya menjalankan fungsi primer menjaga kemandirian pengadilan –seperti misalnya memberikan nasehat pengangkatan hakim atau menjalankan tindakan disipliner terhadap hakim– dan model Eropa Utara, di mana Komisi Yudisial, disamping menjalankan fungsi primer seperti memberikan nasehat pengangkatan dan wewenang disipliner, juga memiliki wewenang yang luas dalam bidang administrasi (pengawasan administrasi pengadilan, beban perkara dan tumpukan perkara, arus perkara, unifikasi hukum, konsistensi kualitas proses pengadilan, dan sebagainya), dan peran yang penting dalam hal penganggaran pengadilan (keterlibatan dalam penentuan anggaran, distribusi dan alokasi, pengawasan dan kontrol pengeluaran, dan sebagainya).

2. Negara-negara dengan Komisi Yudisial Model Eropa Selatan

Komisi Yudisial model Eropa Selatan dapat ditemukan di Prancis, Italia, Spanyol dan Portugal.

Di Prancis, sebuah lembaga semacam Komisi Yudisial (*Conseil superieur de la magistrature*) telah ada sejak tahun 1946. Presiden mengetuai lembaga tersebut. Lebih lanjut, lembaga tersebut terdiri dari Menteri Kehakiman (wakil ketua), 12 anggota yang diangkat untuk masa jabatan empat tahun oleh dan dari organisasi hakim serta Kejaksaan, seorang anggota '*Conseil d'Etat*' dan 3 anggota yang diangkat oleh Kepala Negara. Lembaga tersebut memiliki wewenang dalam pengangkatan hakim –di mana hakim pengadilan diangkat oleh Komisi Yudisial atau oleh Kepala Negara atas rekomendasi Komisi– prosedur pendisiplinan hakim dan kenaikan pangkat anggota peradilan.

Italia juga memiliki lembaga semacam Komisi Yudisial (*Consiglio Superiore della Magistratura*). Lembaga ini terkait erat dengan *Conseil superieur de la magistrature* yang ada di Prancis dan juga diketuai oleh presiden (kepala negara). Lembaga tersebut terdiri dari Ketua Mahkamah Agung, Penuntut Umum, dua belas anggota yang diangkat oleh dan dari organisasi hakim serta sepuluh ahli hukum yang memenuhi syarat (*qualified*) yang dipilih oleh parlemen. Wewenang lembaga tersebut meliputi pengangkatan, transfer serta kenaikan pangkat para hakim, pengangkatan petugas peradilan umum, dan prosedur pendisiplinan hakim.

Di Spanyol ada sebuah Komisi Yudisial dengan nama *El Consejo General del Poder Judicial*. Lembaga ini terdiri dari presiden '*Tribunal Supremo*' (ketua) dan duapuluh anggota yang diangkat oleh Kepala Negara atas rekomendasi parlemen untuk masa jabatan lima tahun. Dua belas di antaranya berasal dari lingkungan hakim, serta delapan dari kalangan pengacara dan ahli hukum lainnya. Wewenang lembaga '*Consejo*' tersebut menyangkut pengangkatan, kenaikan pangkat serta pengawasan melalui inspeksi dan prosedur pendisiplinan hakim.

Contoh terakhir Komisi Yudisial model Eropa Selatan dapat ditemukan di Portugal. Di negara tersebut, Ketua Mahkamah Agung mengetuai '*Conselho Superior da Magistratura*'. Susunan anggota lembaga tersebut terdiri dari 16 anggota, 2 di antaranya diangkat oleh Kepala Negara, 7 oleh parlemen, dan 7 lainnya oleh dan dari organisasi peradilan. Seperti halnya di Spanyol, Kejaksaan bukan merupakan bagian dari Komisi Yudisial di Portugal. Wewenang lembaga tersebut meliputi pengangkatan, penempatan atau transfer, dan kenaikan pangkat hakim.

3. Negara-negara dengan Komisi Yudisial Model Eropa Utara

Pada saat ini, contoh negara di mana terdapat suatu Komisi Yudisial yang sesuai dengan model Eropa Utara adalah Swedia, Irlandia, dan (sebenarnya lagi) Denmark.

Di Swedia, lembaga yang bernama '*Domstolsverket*' berdiri sejak tahun 1975. Komisi Yudisial tersebut didirikan sebagai sebuah badan administratif independen yang dipimpin oleh seorang direktur jenderal. Wewenang eksekutif dari lembaga tersebut terletak pada ketua, terdiri dari 4 hakim (2 ketua pengadilan dan 2 ketua pengadilan tinggi atau banding), 2 anggota parlemen, seorang pengacara, dan 2 wakil serikat pekerja. Wewenang Komisi Yudisial di Swedia tersebut, antara lain tugas-tugas administratif sehubungan dengan perencanaan dan pengalokasian anggaran nasional untuk pengadilan-pengadilan dan melaksanakan fungsi manajerial lainnya seperti memberi dukungan kepada pengadilan dalam bidang manajemen personalia dan pelatihan, perumahan, otomatisasi, dan komputerisasi (sistem administrasi bisnis, database yurisprudensi, dan sebagainya), organisasi administratif serta bertanggung jawab atas laporan pemakaian anggaran (keuangan). Di samping itu, lembaga tersebut juga menjalankan fungsi yang berkaitan dengan perekrutan dan pengangkatan hakim.¹

¹ Biro departemen pendukung Panitia Pengawas Pengangkatan untuk Lembaga Kehakiman yang berfungsi mandiri dari Domstolsverket. Lihat *Appointment of permanent judges and the position of the Appointments Review Committee for the Judiciary and its working method*, yang diterbitkan oleh Domstolsverket, Jönköping 1997.

Sejak 16 April 1998,² Irlandia memiliki –yang untuk saat ini bersifat sementara– Komisi Yudisial (*Courts Service*).³ Lembaga tersebut diketuai oleh Ketua Pejabat Eksekutif (diangkat pada tanggal 1 Januari 1999) dan selanjutnya terdiri dari sembilan anggota lembaga peradilan (dari berbagai lembaga peradilan dengan tingkat yang berbeda-beda), Jaksa Agung, dua pengacara, anggota eselon administratif, dan staf pengadilan lainnya (panitera, staf, dan sebagainya), seorang jaksa, seorang anggota yang mewakili kepentingan para pengguna jasa pengadilan, seorang anggota yang ditentukan oleh perserikatan hakim dan para ahli hukum. Lembaga tersebut memiliki sejumlah tugas dan wewenang dalam bidang administrasi dan manajemen pengadilan, termasuk di dalamnya pendistribusian anggaran, pengawasan atas pengeluaran anggaran oleh pengadilan-pengadilan, pengadaan staf pendukung bagi hakim, hubungan eksternal (termasuk informasi publik), tanggung jawab perumahan, pemeliharaan sarana dan prasarana pengadilan, program pelatihan, penyediaan informasi dan tanggung jawab mengenai data yang berhubungan dengan proses pengadilan, merumuskan laporan tahunan serta rencana kebijakan strategis dan memberi nasihat kepada Menteri Kehakiman mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan lembaga peradilan.

Denmark pada tanggal 26 Juni 1998 mengeluarkan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial (*Lov om Domstolsstyrelsen*) yang merupakan dasar hukum didirikannya Komisi Yudisial yang bersifat independen. Pendirian lembaga ini mendapat inspirasi dari pengalaman Swedia. Komisi Yudisial tersebut, yang secara efektif mulai beroperasi pada tanggal 1 Juli 1999, diketuai oleh seorang direktur dan sebuah kepengurusan dengan jumlah lima orang anggota –yang independen– dari tingkatan pengadilan yang berbeda-beda (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Kota), dua anggota dari kalangan staf pengadilan, dan dua dari departemen pendukung. Anggota lainnya, yaitu seorang pengacara dan dua orang yang memiliki keahlian di bidang manajemen. Direktur dan pengurus harian tidak memiliki wewenang

2 Tanggal implementasi Undang-Undang Dinas Pengadilan 1998.

3 Dalam bahasa Gaelic, Dewan tersebut dinamakan 'An tSeirbhis Chuirteanna'. Diharapkan Dewan tersebut secara formal akan mendapatkan status yang permanen sebelum akhir tahun 1999.

tersendiri yang terpisah dari eksekutif umum. Lembaga tersebut, di samping berperan dalam membantu tugas-tugas *The Juridical Appointments Council* (suatu lembaga yang terpisah), juga memiliki wewenang dalam bidang penganggaran (antara lain mencakup penyusunan usulan anggaran kepada Menteri Kehakiman). Apabila dana yang dialokasikan oleh Menteri Kehakiman tidak memadai, Komisi Yudisial berwenang untuk menghadap parlemen secara langsung. Di samping itu, komisi ini juga berwenang untuk menyusun rencana kebijakan strategis yang berkaitan dengan prosedur pengadilan, pendistribusian anggaran kepada pengadilan-pengadilan, memeriksa pengeluaran, menyusun laporan tahunan dan laporan keuangan tahunan, serta wewenang umum lainnya dalam bidang pengelolaan pengadilan (mulai dari perumahan hingga program pelatihan). Komisi Yudisial juga akan memainkan peranan penyediaan informasi dan otomatisasi.

4. Studi Kasus terhadap Beberapa Model yang Berbeda-beda: Pengalaman-pengalaman

Seperti yang telah disebutkan dalam Bab I, tidak semua negara Uni Eropa yang memiliki Komisi Yudisial dilibatkan dalam penelitian ini. Selama ini studi kasus yang pernah dilakukan hanya melibatkan negara-negara seperti Swedia, Prancis, dan Italia. Selain itu, suatu studi pernah juga dilakukan terhadap Denmark dan Irlandia. Namun, karena Komisi Yudisial di kedua negara tersebut baru saja didirikan, praktis hanya sedikit nilai tambah yang diperoleh. Walaupun demikian, studi pustaka tentang Komisi Yudisial tetap berlangsung di Denmark dan Irlandia.



KOMISI YUDISIAL

BAB III
SWEDIA
(DOMSTOLSVERKET)



KOMISI YUDISIAL

BAB III SWEDIA (DOMSTOLSVERKET)

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Swedia

Independensi lembaga peradilan Swedia diatur dalam Bab 11 Konstitusi Swedia (*Regeringsform 1975*). Independensi terhadap hakim sebagai individu- secara tidak langsung- dijamin secara hukum,⁴ sedangkan jaminan secara fungsional –dari aspek lingkup kewenangannya– diatur melalui aturan tentang organisasi serta administrasi pengadilan)⁵. Hakim di Swedia bersifat independen dengan adanya fakta bahwa mereka dapat diberhentikan hanya berdasarkan ketentuan konstitusi dan diangkat untuk seumur hidup oleh pemerintah.⁶ Selain itu, jabatan seorang hakim tidak dapat dirangkap dengan jabatan di parlemen.⁷ Pasal 2 bab 11 Konstitusi Swedia melarang organ pemerintah dan parlemen untuk menentukan bagaimana suatu

4 Lihat pasal 11:5 (perlindungan kerja), 11:7 (ketidaksesuaian), 11:9 (persyaratan pengangkatan dan pemilihan) dan 11:10 (posisi hukum hakim berdasarkan undang-undang) Konstitusi Swedia.

5 Lihat antara lain pasal 1:9 (kebutuhan akan pelaksanaan keadilan yang obyektif dan tidak memihak), 11:1 (ciri-ciri utama organisasi judisial), 11:2 (jaminan independen pelaksanaan keadilan bagi pengadilan), 11:4 (organisasi judisial dan hukum acara berdasarkan undang-undang) dan 11:11 (kemungkinan kasasi dengan sistem *leave*).

6 Lihat antara lain pasal 11:5 dan 11:9 *Regeringsform 1975*. Namun jaminan ini hanya berlaku bagi hakim yang diangkat untuk seumur hidup. Hakim yang memiliki masa jabatan sementara juga dapat diberhentikan untuk alasan-alasan lain. Ini menimbulkan keresahan ketika pada awal tahun 90-an banyak hakim diberhentikan dalam rangka kebijakan penghematan.

7 Pasal 11:8 *Regeringsform 1975*.

pengadilan harus menafsirkan hukum atau melaksanakan keadilan dalam suatu kasus tertentu. Di samping itu, Pasal 11 ayat (3) Konstitusi Swedia menyerahkan penyelesaian sengketa antarwarga negara hanya kepada pengadilan. Selanjutnya, sebuah jaminan tidak langsung diberikan oleh konstitusi yang menegaskan bahwa pengaturan atas organisasi lembaga pengadilan, termasuk di dalamnya hukum acara yang berlaku, menjadi wewenang lembaga legislatif.

Berdasarkan hal tersebut, secara sekilas dapat dikatakan bahwa kedudukan lembaga peradilan dalam konstitusi peradilan di Swedia memiliki kesamaan dengan kedudukan lembaga peradilan di Konstitusi Belanda. Namun, jika dikaji lebih cermat, kedudukan lembaga peradilan di Swedia dalam beberapa hal sebenarnya sangat berbeda dengan lembaga peradilan di Belanda. Hal itu terutama disebabkan karena tradisi konstitusional dan administratif di Swedia memiliki kekhasan, yang ditandai dengan adanya desentralisasi wilayah dan desentralisasi fungsional. Kekhasan dari sistem Swedia lainnya adalah adanya penyerahan kekuasaan administratif pada tingkat pemerintahan pusat kepada badan-badan administratif yang independen (*ambetsverk*).⁸ Pemerintah daerah dan badan-badan administrasi independen, seperti Komisi Yudisial, beroperasi secara mandiri dari pemerintah pusat. Di dalam sistem Swedia, pengaturan tentang pengadilan dan badan-badan administrasi umum memiliki banyak persamaan sehingga seringkali sulit untuk membedakan secara jelas antara keduanya.⁹ Hal ini diatur secara tegas dalam Konstitusi Swedia. Misalnya, masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan pengadilan dan masalah badan administrasi umum (sejauh yang tidak menjadi kewenangan pemerintah pusat) diatur bersamaan dalam bab 11. Demikian pula pengaturan mengenai independensi peradilan yang dalam banyak aspek diatur mirip dengan

8 Lihat juga J.L. Boxum, J. De Ridder dan M. Scheltema, *Independent administrative organs in soorten*, Deventer 1989, hlm. 186 dan seterusnya. Sebagai akibat dari organisasi administratif yang berbeda-beda di Swedia, yang apabila dibandingkan dengan, misalnya, negara Eropa Barat lainnya, memiliki departemen-departemen kecil (rata-rata 120-130 orang) dan banyak organ administratif yang telah diberikan sebagian besar tugas implementasi administratif.

9 Lihat juga J. M. de Meij, *Het Koninkrijk Sweden* [Kerajaan Swedia], pada: L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann (ed.), *The Constitutional Law of the Countries of the European Union*, edisi ke-5, Deventer 1998, hlm. 908.

independensi badan administrasi umum di daerah (yang diberi wewenang besar dengan adanya sistem desentralisasi yang luas).¹⁰

1.1. Organisasi peradilan di Swedia

Proses peradilan untuk masalah-masalah perdata dan pidana di Swedia diserahkan kepada pengadilan umum, sedangkan untuk masalah administratif diserahkan kepada lembaga pengadilan administratif tersendiri. Baik pengadilan umum maupun pengadilan administratif memiliki dua tingkatan dan keduanya dapat mengajukan banding ke Pengadilan Banding dan setelahnya ke Mahkamah Agung atau ke Pengadilan Banding Administratif dan Mahkamah Agung Administratif untuk masalah administratif. Masalah perdata atau pidana pada tingkat pertama ditangani oleh Pengadilan Negeri (*Tingsrätten*). Swedia memiliki 96 Pengadilan Negeri dengan ukuran yang beragam, dari Pengadilan Negeri kecil dengan hanya satu atau dua hakim hingga Pengadilan Negeri besar yang memiliki banyak hakim dan ratusan pegawai (misalnya di Stockholm). Untuk mengajukan banding dari Pengadilan Negeri, suatu pihak dapat mengajukan ke salah satu dari enam Pengadilan Banding (*Hovrätten*). Setelah putusan diberikan oleh pengadilan yang lebih tinggi, kasus dapat diserahkan ke Mahkamah Agung (*Högsta domstolen*). Namun, Swedia memiliki sistem tersendiri yang disebut *leave system*, yakni sistem yang dirancang sedemikian rupa sehingga hanya masalah-masalah yang oleh Mahkamah Agung dianggap penting untuk mengembangkan yurisprudensi sajalah yang ditangani oleh Mahkamah Agung.

Yurisdiksi pengadilan administratif –yang sejak 1979 memiliki organisasi pengadilan sendiri– memiliki tingkatan yang sama dengan pengadilan umum dalam memeriksa sengketa administratif. Pada tingkat pertama, masalah ditangani oleh suatu pengadilan administratif (salah satu dari 23 *Lansrätter*), kemudian banding diajukan ke Pengadilan Banding Administratif (4 *Kammarrätter*), sedangkan banding ke Mahkamah Agung Administratif (*Regeringsrätten*) dimungkinkan melalui *leave system*.

¹⁰ Lihat, sebagai contoh, pasal 11:2 dan 11:7 yang melarang campur tangan badan pemerintah lain yang memiliki fungsi yuridis dari pelaksanaan wewenang administratif dalam kasus-kasus individual.

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Swedia

Sistem Swedia secara fundamental berbeda, misalnya dengan sistem di Belanda dan Ceko karena segala pengaturan yang ada di dalam sistem Swedia didasarkan atas sebuah tradisi yang khas, nonrevolusioner. Misalnya, dalam hal pembentukan mekanisme pengawasan publik atas administrasi. Hal tersebut pada akhirnya memiliki konsekuensi yang penting bagi kedudukan konstitusional lembaga peradilan.

Apabila sistem konstitusional Belanda menggunakan tanggung jawab politik kementrian sebagai titik tumpu untuk pengawasan publik atas administrasi dan juga atas komponen-komponen organisasi pelaksanaan fungsi yudikatif, maka hal tersebut tidak begitu tampak di Swedia. Walaupun demikian, Swedia juga memiliki sistem pertanggungjawaban politik kementerian yang telah berkembang menjadi tanggung jawab kementerian secara umum. Artinya, menteri dapat dimintai pertanggungjawaban atas masalah-masalah dalam pelaksanaan tugasnya. Namun, lingkup tanggung jawab Kementrian di Swedia secara fundamental berbeda dengan apa yang misalnya dimiliki di Belanda. Oleh karena itu, tanggung jawab yang diemban bersama (kolektif) oleh pemerintah merupakan sesuatu yang lazim, sedangkan tanggung jawab individu merupakan pengecualian. Alasan dari hal ini sederhana yakni di Swedia para menteri tidak pernah secara independen diberikan wewenang, tetapi mereka bertindak bersama atas nama pemerintah. Selain itu, ada suatu tradisi di mana para Menteri tidak bertanggungjawab melebihi lingkup wewenang mereka terhadap hal-hal yang menyangkut aktivitas Badan-badan Administratif Independen (BAI). Jika masalah timbul dengan pelaksanaan fungsi BAI tersebut, maka menteri yang bersangkutan tidak dimintai pertanggungjawaban lebih dari tanggung jawabnya yang meliputi informasi mengenai BAI tersebut, pengangkatan atau pemberhentian pejabat administratif atau seorang direktur dari sebuah BAI, atau pendanaan dari sebuah BAI.

Bagian terbesar dari kontrol publik atas pelaksanaan tanggung jawab BAI dilaksanakan secara berbeda di Swedia. Pertama-tama, ada inspeksi melalui hakim yang dapat mengawasi BAI agar kegiatan mereka tetap berada dalam koridor hukum. Lebih lanjut, berdasarkan Konstitusi Swedia, BAI

diwajibkan mematuhi instruksi umum dan kebijakan yang dikeluarkan oleh parlemen (atas usulan dari pemerintah), termasuk didalamnya mengenai anggaran.¹¹ Pelanggaran atas instruksi umum yang dikeluarkan tersebut dapat menimbulkan konsekuensi keuangan yang berbeda. Di samping itu, pengaturan mengenai susunan dan pengangkatan pengurus BAI dijadikan mekanisme untuk menilai pelaksanaan tanggung jawab BAI. Dalam kepengurusan, BAI diketuai oleh seorang direktur jenderal yang diangkat oleh pemerintah. BAI seringkali memiliki perwakilan di dalam parlemen dan serikat (pekerja), di samping juga perwakilan dalam kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Bentuk pemeriksaan tambahan terhadap BAI adalah melalui peraturan mengenai keterbukaan atau publisitas kepengurusan. Di Swedia, peraturan ini memiliki ruang lingkup yang lebih luas jika dibandingkan dengan di negeri Belanda, dan memungkinkan publik –termasuk pers– untuk mengikuti pelaksanaan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh BAI secara rinci. Instrumen pemeriksaan lainnya di dalam hal kegiatan BAI terletak pada adanya badan ‘ombudsman’ di parlemen, yang melaksanakan pemeriksaan atas perlakuan pemerintah terhadap warga negaranya. Bentuk pengendalian publik yang terakhir adalah apa yang disebut ‘pengauditan’. Di Swedia hampir semua BAI wajib mengeluarkan laporan tahunan dan atau laporan keuangan. Laporan-laporan tersebut kemudian diperiksa berdasarkan ketentuan undang-undang oleh Kantor Auditor Jenderal (*Auditor General's Office*) nasional atau oleh sebuah panitia laporan atau akuntan khusus yang ditunjuk oleh parlemen dan laporan tersebut terbuka untuk umum.

Berdasarkan latar belakang ini, tidaklah mengherankan apabila Swedia memilih untuk menyerahkan manajemen dan sebagian besar pelaksanaan fungsi yudikatif kepada BIA yang diberi nama *Domstolsverket*- Komisi Yudisial Swedia. Komisi tersebut berfungsi sebagai perantara pemerintah dengan pengadilan dan memiliki tugas kebijakan dan manajerial yang penting. Dalam sistem Swedia, tidaklah lazim untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab Komisi Yudisial. Untuk keperluan pertanggungjawaban, biasanya Komisi Yudisial itu sendiri yang dipanggil. Pemeriksaan pengelolaan lembaga peradilan yang

11 Lihat pasal 9:7 Regeringsform 1975.

dilaksanakan oleh parlemen -bersama dengan pemerintah- memiliki bentuk instruksi umum yang menyertai anggaran. Secara umum instruksi tersebut terkait dengan cara merealisasikan sasaran anggaran, seperti kebijakan yang harus diikuti untuk menyelesaikan kasus yang ada dan pencapaian sasaran-sasaran tertentu.

3. Komisi Yudisial Swedia (*Domstolsverket*): Susunan dan Wewenang

Khusus untuk dukungan kebijakan, penganggaran dan administrasi lembaga peradilan, didirikan sebuah Komisi Yudisial (*Domstolsverket*) sejak 1975. Badan tersebut antara lain bertanggung jawab atas pembagian anggaran nasional kepada pengadilan-pengadilan dan memiliki wewenang dalam bidang manajemen serta pemberian dukungan lainnya. Kepengurusan *Domstolsverket* ini terdiri dari 6 orang hakim, 2 anggota parlemen, 2 wakil serikat pekerja, dan seorang direktur jenderal.¹² Setiap tahun kepengurusan *Domstolsverket* membuat keputusan pembagian anggaran yang disediakan oleh badan legislatif berdasarkan Undang-undang Anggaran. Di samping itu, pengurus *Domstolsverket* bertanggung jawab memberikan persetujuan terhadap laporan keuangan tahunan yang harus dikeluarkan oleh *Domstolsverket* untuk diperiksa oleh pemerintah. Secara internal, direktur jenderal yang berwenang memberikan persetujuan mengenai justifikasi pengeluaran uang dan memberi nasehat tentang masalah-masalah yang berhubungan dengan pengeluaran tersebut kepada pengurus *Domstolsverket*. Direktur jenderal pula yang bertanggung jawab atas pembuatan keputusan dalam semua permasalahan lainnya yang diserahkan kepada *Domstolsverket* untuk diputuskan. Oleh karena itu, direktur jenderal, dengan dibantu oleh direktur-direktur divisi, bertugas mengambil putusan penganggaran dalam kasus-kasus konkret dan mengimplementasikan pelatihan serta mendukung kebijakan untuk pengadilan.

¹² Pada saat ini Mr. Bertil Hubinette adalah direktur jenderal *Domstolsverket*. Hubinette sendiri juga pernah menjadi hakim, pertama-tama di sebuah pengadilan dan kemudian di sebuah tribunal.

Dukungan yang diberikan oleh *Domstolsverket* kepada pengadilan sangat luas cakupannya. *Domstolsverket* menangani berbagai bentuk penyediaan jasa keuangan¹³ untuk pengadilan seperti dukungan akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan tahunan yang harus dibuat oleh pengadilan secara berkala,¹⁴ memberi bantuan pencatatan gaji pengadilan, sistem pengeluaran, dukungan otomatisasi dan penyampaian serta penyediaan arsip-arsip data pusat (juga *database* pengadilan pusat) dan sistem administrasi bisnis. *Domstolsverket* juga membantu perekrutan personel, administrasi personel, dan pengelolaan personel pengadilan.¹⁵ Selama tahun-tahun terakhir, *Domstolsverket* telah lebih aktif mendukung bidang pelatihan. Dalam kaitannya pelatihan, pelatihan ketrampilan hakim juga dikembangkan dewasa ini. Oleh karena itu, pada tahun 1998 sebuah kursus manajemen untuk pimpinan tribunal dan pengadilan telah dimulai untuk pertama kalinya. Disamping itu, *Domstolsverket* juga menangani penyediaan perumahan dan desain kantor serta perlengkapan pengadilan,¹⁶ juga memberikan pinjaman dana kepada pengadilan yang anggarannya defisit.

Peran yang dimainkan *Domstolsverket* berkaitan dengan pengadilan dapat dilihat bersifat umum dan teknis. *Domstolsverket* memiliki kewenangan dengan batas yang sangat sempit, yakni hanya dalam hal yang menyangkut masing-masing pengadilan. Pengadilan-pengadilan, melalui sistem manajemen yang terintegrasi, pada umumnya otonom dalam masalah urusan manajemen dan anggarannya sendiri. Namun, karena besarnya beberapa

13 Elemen yang luar biasa dalam manajemen finansial *Domstolsverket* adalah bahwa *Domstolsverket* itu sendiri meminjam dari lembaga-lembaga swasta agar bisa mendapatkan pemenuhan anggaran. Peminjaman ini, pada kenyataannya, dilaksanakan berdasarkan instruksi Pemerintah.

14 Misalnya, dengan menyediakan suatu sistem manajemen keuangan pusat, yang disebut dengan *Agresso*.

15 Dengan cara ini *Domstolsverket* juga berfungsi sebagai layanan pendukung untuk panitia Penasehat lembaga kehakiman. Panitia yang pada dasarnya bersifat independen ini, yang sebagian besar terdiri dari hakim, memberi nasehat kepada Pemerintah mengenai calon-calon yang akan diangkat. Pemerintah berdasarkan rekomendasi panitia penasehat Pengangkatan ini kemudian mengangkat hakim di Swedia.

16 Banyak badan peradilan terletak di gedung-gedung yang disewa, di mana sewa tersebut ditangani oleh *Domstolsverket*. Namun *Domstolsverket* juga membeli lahan jika memang bersifat praktis.

pengadilan tertentu, otonomi ini menimbulkan beban yang berat. Untuk dapat menilai peran yang dimainkan oleh *Domstolsverket*, penting untuk melihat bagaimana manajemen dan penganggaran pengadilan di Swedia diorganisir.

3.1. Manajemen lembaga peradilan dan dukungan administratif

Dalam pengadilan dan tribunal Swedia (juga dalam Mahkamah Agung dan pengadilan lainnya yang bertugas melaksanakan fungsi yudikatif) terdapat suatu sistem manajemen terintegrasi. Ini adalah sebuah sistem di mana masing-masing pengadilan bertanggung jawab atas pendanaan dan manajemen organisasi mereka sendiri. Struktur manajemen pengadilan diatur oleh instruksi terpisah untuk pengadilan (administratif), tribunal (administratif), dan Mahkamah Agung (administratif). Ciri utama yang umum adalah organisasi dari tiap pengadilan dibuat berdasarkan model yang sama. Pengadilan pada umumnya menggunakan sistem '*collegium plenary assembly*', yang berarti bahwa pertemuan hakim merupakan prinsip dasar dari organisasi tersebut. *Collegium* tersebut pada kenyataannya hanya memiliki satu wewenang yaitu mengadakan pemilihan tahunan presidium pengadilan. Presidium ini, di mana ketua Pengadilan selalu menjadi anggotanya, memiliki fungsi sebagai pengurus harian pengadilan dan terutama bertanggung jawab atas tiga hal, yakni menentukan penjatahan dana secara internal, menentukan kriteria pendistribusian beban kerja, dan menentukan laporan tahunan. Urusan manajemen (harian) selanjutnya diserahkan kepada ketua pengadilan yang biasanya bekerja di antara para hakim di pengadilanannya sebagai *primus inter pares*. Ketua Pengadilan juga memiliki wewenang untuk mengeluarkan instruksi, bahkan wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan staf pendukung.

Sistem manajemen terpadu ini –yang menurut hakim yang diwawancarai berjalan dengan baik, terutama untuk memajukan tanggung jawab pribadi–berumur lebih muda dibanding *Domstolsverket*. Mereka beralih ke sistem ini pada sekitar tahun 1990.

3.2. Alokasi anggaran untuk lembaga peradilan

Di Swedia penganggaran untuk lembaga peradilan dilakukan di dalam beberapa tingkat. Pertama, berdasarkan anggaran yang disetujui oleh

parlemen, pemerintah memberikan anggaran kepada *Domstolsverket* yang kemudian mengalokasikan dan meneruskannya ke pengadilan. Dalam menentukan anggaran untuk lembaga peradilan, digunakan suatu siklus anggaran tiga tahunan. Selama tahun pertama, pada tanggal 1 Maret, *Domstolsverket* membuat sebuah usulan anggaran kepada pemerintah, dan menyerahkannya pada tanggal 20 September dalam suatu usulan anggaran kepada parlemen. Antara 1 Maret dan 20 September, pemerintah bernegosiasi dengan *Domstolsverket* mengenai kebijakan untuk tahun anggaran yang akan datang. Sasaran kebijakan dan angka sasaran ditentukan selama periode ini dan diterjemahkan ke dalam kebijakan-kebijakan yang diberikan oleh pemerintah kepada *Domstolsverket* ketika anggaran disetujui. Proposal anggaran dikeluarkan pada tanggal 20 September dan setelah itu pemerintah dan parlemen berdebat mengenai proposal-proposal anggaran tersebut. Informasi manajemen dari laporan tahunan *Domstolsverket* mengenai tahun anggaran sebelumnya tentu memainkan peran yang penting di sini. Parlemen setelah itu biasanya menetapkan anggaran pada bulan Desember.

Setelah anggaran disetujui, *Domstolsverket* mengalokasikan dan membagikan anggaran tersebut ke masing-masing pengadilan. Kegiatan ini selalu berlangsung pada tanggal 1 Januari. Untuk penghitungan anggaran, *Domstolsverket* menggunakan prosedur dengan empat tahap. *Pertama*, pembagian berdasarkan jenis pengadilan. *Kedua*, pembagian berdasarkan besarnya pengadilan. *Ketiga*, berbagai hal dimasukkan ke dalam perhitungan.¹⁷ Dalam analisis yang terakhir, diperhitungkan keadaan-keadaan luar biasa, yaitu jika tambahan jumlah anggaran (*surcharge*) masih diperlukan. Sistem tambahan ini (*surcharge*) yang pada umumnya menguntungkan pengadilan-pengadilan kecil, telah menjadi sedemikian rincinya sehingga gambaran umum dari banyak pengadilan sebagai dasar untuk pembagian tersebut terancam punah. Banyak kritikan yang muncul mengenai hal ini dari sejumlah pengadilan. Saat ini *Auditor General's Office* Swedia sedang memeriksa apakah jenis lain dari sistem ini, yang lebih sederhana dan praktis, dapat dipertimbangkan.

¹⁷ Kegiatan ini dilakukan dengan penghitungan jumlah rata-rata: rata-rata pemakaian selama dua tahun terakhir digunakan sebagai kriterianya.

Anggaran yang disediakan oleh parlemen kepada *Domstolsverket* pada bulan Desember berupa *lump sum* (satu jumlah bulat), yang berarti sama sekali tidak ada tujuan (alokasi) tertentu yang ditetapkan untuk uang yang diberikan tersebut sebelum ditempatkan untuk digunakan oleh *Domstolsverket*. Sistem yang digunakan pada masa sebelum tahun 1989, di mana dana diperuntukkan untuk tujuan tertentu, telah ditinggalkan untuk sementara waktu.

3.3. Pengelolaan dan pembelanjaan dana

Penggunaan dana oleh *Domstolsverket* telah disebutkan di atas. Pada tingkat pengadilan, pengurus harian -yang umumnya diwakili oleh presiden atau ketua (*lagman*) pengadilan- menentukan penggunaan anggaran tersebut. Pengurus harian biasanya membuat keputusan perihal anggaran dan rekening tahunan dan ketua atau presiden pengadilan yang bersangkutan membuat keputusan mengenai penggunaan, pembelanjaan serta membenaran atas dana yang ada di dalam kerangka anggaran. Sebagian besar dana tersebut digunakan untuk gaji. Secara umum Ketua atau Presiden Pengadilan tidak memiliki kebebasan untuk menggunakan anggaran berdasarkan diskresinya sendiri. Walau demikian, fleksibilitas di dalam manajemen anggaran ini pada umumnya dapat dilakukan. Agar dapat menangani hal-hal di luar rencana, pengadilan dapat pula melakukan pinjaman kepada *Domstolsverket* sebesar 3-5% dari total anggaran.

Banyak pengadilan memiliki kebijakan untuk menyimpan cadangan dana. Pada prinsipnya, jumlah tersebut tidak harus dikembalikan. Cadangan tersebut, yang dapat digunakan secara bebas, bertambah jumlahnya di banyak pengadilan dewasa ini. *Domstolsverket* memberikan pertimbangan kepada pengadilan agar dapat menggunakan cadangan dana tersebut secara hati-hati dan untuk keperluan yang benar-benar berguna semata. Pada tahun 1997, terjadi sedikit perdebatan mengenai surat *Domstolsverket* yang mengumumkan bahwa *Domstolsverket* akan mengambil kembali setengah dari cadangan tersebut pengadilan-pengadilan tidak dapat mempertanggungjawabkan penggunaan cadangan dana tersebut secara baik.

3.4. Tanggung jawab keuangan

Tanggung jawab keuangan pengadilan pada dasarnya dilakukan dengan *Domstolsverket* sebagai penengahnya- karena *Domstolsverket* yang memberikan laporan pertanggungjawaban secara resmi. Pertanggungjawaban ini dilakukan secara semiotomatis. Pengadilan menyimpan catatan tanda terima dan pengeluaran anggaran dengan menggunakan suatu sistem yang dikelola oleh *Domstolsverket (Agresso)*. Sistem ini mengadministrasi tanda terima serta pengeluaran yang tiap tiga bulan kedua hal itu dicetak. Selain laporan keuangan, pengadilan juga harus memberikan informasi mengenai perkara-perkara yang masih tersimpan dan kecepatan penyelesaian perkara kepada *Domstolsverket*. Hal ini dulunya dilakukan secara insidental (per kasus). Sekali setahun, sebuah rangkuman dari hal-hal yang telah diterima dan diproses pengadilan diberitahukan kepada *Domstolsverket*. Melalui *Agresso*, dewasa ini telah dikembangkan sistem manajemen informasi. Melalui tingginya rincian informasi dan laporan pengadilan yang diminta oleh pemerintah, *Agresso* dapat memberikan informasi lebih dari sekadar data keuangan dari pengurus pengadilan.

Hal yang sangat menonjol dari sistem pertanggungjawaban Swedia adalah bahwa sistem tersebut tidak melibatkan sanksi apa pun. Tidak ada sanksi yang dapat diberlakukan sebagai akibat penggunaan dana yang melebihi atau yang tidak sesuai dengan anggaran. Ketentuan pidana hanya dapat diberlakukan dalam kasus penipuan. Namun, disiplin anggaran sangatlah kuat. Kelebihan pembelanjaan dari anggaran tahunan yang ditentukan oleh *Domstolsverket* tidak mengakibatkan kompensasi (tambahan anggaran). Anggaran haruslah cukup dan jarang terjadi penambahan untuk menutupi selisih. Sistem penganggaran tersebut, menurut pengadilan-pengadilan, meningkatkan tanggung jawab dan fleksibilitas pengurus pengadilan.

3.5. Pengawasan atas manajemen

Sistem pengawasan manajemen atas tiap-tiap pengadilan hampir tidak ada secara yuridis. Konsultasi dan peningkatan tanggung jawab serta dukungan yang sesuai merupakan perangkat pengendali utama yang dimiliki oleh

Domstolsverket atas pengadilan. Jika masalah yang dihadapi menjadi tidak terkendali, *Domstolsverket* memiliki pilihan untuk menarik pendelegasian pengelolaan anggaran dari pengadilan yang bersangkutan. Dalam kenyataannya, penarikan pendelegasian semacam itu menandakan suatu pengadilan yang berada di dalam pengawasan *Domstolsverket*. Sejauh ini *Domstolsverket* telah beberapa kali mengeluarkan peringatan, tetapi belum pernah benar-benar melakukan suatu penarikan pendelegasi atas pengelolaan anggaran di suatu pengadilan.

Dampak pendisiplinan yang dapat muncul dari laporan dan statistik pengadilan penting pula untuk disinggung. Pengadilan-pengadilan Swedia sangat ingin terlihat baik di antara pengadilan-pengadilan lain setingkatnya. Menurut pendapat *Domstolsverket*, perbandingan antara pengadilan-pengadilan yang menampilkan angka-angka bagus dengan pengadilan yang memiliki angka-angka buruk di laporan tahunan atau selama rapat, memiliki pengaruh yang sangat kuat.

4. Kesimpulan Sementara, Swedia

Warga Swedia –menurut kesan yang diterima selama kunjungan penelitian pada tahun 1997¹⁸– merasa puas dengan cara bagaimana *Domstolsverket* berfungsi, cara penganggaran dan sistem manajemen terpadu pada tingkat pengadilan. Peningkatan tanggung jawab diri (*self-responsibility*) pengadilan dan sistem yang fleksibel tersebut dianggap sebagai keuntungan penting dari sistem yang digunakan. Kepuasan atas pelaksanaan fungsi *Domstolsverket* sangat dipengaruhi oleh bagaimana *Domstolsverket* menafsirkan wewenang yang dimilikinya. Sebagai sebuah organ administratif yang independen dan sangat mengetahui keadaan di pengadilan, *Domstolsverket* berhasil memecahkan banyak permasalahan yang dihadapi pengadilan-pengadilan. Walaupun banyak yang menganggap bahwa kriteria dan dasar pengalokasian anggaran pengadilan yang digunakan *Domstolsverket* dianggap tidak jelas, sejumlah pengadilan yang

¹⁸ Lihat laporan D. Kersten dan W. Voermans, *The decentralised budgeting of the judiciary and the management of Courts in Sweden*, Tillburg/the Hague 1997.

diwawancarai dalam penelitian ini menyatakan rasa puasnya atas pengalokasian anggaran pengadilan tersebut karena menganggap pola yang diterapkan *Domstolsverket* lebih baik dari pola yang terdahulu (dimana pengesahan dan penganggaran langsung dilakukan oleh Departemen Kehakiman). Walau demikian, sistem bonus ekuitas, yang dapat diterima oleh pengadilan dalam keadaan luar biasa, dikritik oleh beberapa pengadilan-pengadilan, yaitu pengadilan-pengadilan yang jarang mengalami keadaan luar biasa.¹⁹ Di samping itu, beberapa pengurus pengadilan nampaknya menghadapi tindakan-tindakan *Domstolsverket* dengan hati-hati. *Domstolsverket* cenderung tidak mengambil tindakan atau langkah yang tergesa-gesa terhadap pengadilan yang mengalami disfungsi. Penghormatan terhadap otonomi pengadilan cukup besar. 'Manajemen melalui dialog' merupakan hal yang diutamakan di *Domstolsverket*.

Sebenarnya kepuasan terhadap lembaga *Domstolsverket* sudah terjadi sebelumnya menyangkut permasalahan lain. Rencana Pemerintahan Liberal-Konservatif dari tahun 1993 untuk menghapus *Domstolsverket* menghadapi perlawanan yang kuat dari para hakim di Swedia, yang melihat rencana itu sebagai suatu pelanggaran yang cukup besar terhadap independensi peradilan. Rencana penghapusan tersebut ditarik kembali karena perlawanan yang meluas tersebut.

5. Tugas dan Wewenang *Domstolsverket* Secara Umum

A. Wewenang pembentukan kebijakan:

- urusan eksternal
- penyediaan layanan keuangan publik
- kerja sama di bidang peradilan
- manajemen personalia
- kebijakan pemilihan

¹⁹ Pada saat ini, di dalam kerangka sebuah proyek penelitian mengenai kemungkinan mereorganisir lembaga kehakiman, suatu penyelidikan mengenai pembagian anggaran oleh *Domstolsverket* dan kriteria pembagian yang digunakan sedang dilakukan oleh Kantor Auditor Swedia.

- kebijakan penelitian
 - pemberian nasehat kepada Departemen Kehakiman
 - kebijakan kualitas
- B. Wewenang pengelolaan atau manajerial:
- perumahan dan keamanan
 - otomatisasi
 - organisasi administratif
 - penyediaan informasi administratif
- C. Prosedur anggaran:
- kebijakan anggaran
 - cara-cara pendistribusian
 - pembenaran pembelanjaan
- D. Wewenang lainnya:
- kewenangan evaluasi atau pendisiplinan
 - kewenangan mengajukan calon dalam pengangkatan hakim
 - kenaikan pangkat dan penempatan hakim



KOMISI YUDISIAL

BAB IV
IRLANDIA
(COURTS SERVICE)



KOMISI YUDISIAL

BAB IV

IRLANDIA

(COURTS SERVICE)

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Irlandia

Kedudukan lembaga peradilan di Irlandia sangat dipengaruhi oleh cara Inggris menjalankan prosedur peradilan dan organisasi peradilan yang telah ada jauh sebelum adanya Republik Irlandia yang merdeka dan Konstitusi Irlandia 1922. Melalui Undang-undang Pengadilan tahun 1924, dasar organisasi peradilan Inggris yang telah ada sebelum tahun 1922, diadopsi Irlandia. Perbedaannya terletak pada kenyataan bahwa kekuasaan tertinggi manajemen organisasi peradilan diserahkan bukan kepada seorang *Lord Chancellor* seperti di Inggris, melainkan kepada seorang Menteri kehakiman. Sistem manajemen organisasi peradilan ini tidak didasarkan pada analisis yang teliti terhadap situasi baru Irlandia, tetapi pada suatu keinginan untuk memiliki kesinambungan prosedur peradilan. Menurut kelompok *Denham*, sebuah panitia yang sejak tahun 1995 telah memberikan nasehat tentang revisi organisasi peradilan di Irlandia secara bertahap, hal ini menimbulkan suatu kecacatan dalam sistem organisasi peradilan, yakni dalam hal manajemen.²⁰ Menurut kelompok *Denham*, hal ini kurang mendapat pemikiran sejak awal tahun 1922. Sejak pertengahan tahun 70-an, kecacatan ini telah mengakibatkan proses peradilan menjadi terlalu mahal, terlalu rumit dan terlalu lamban.²¹ Posisi independen lembaga peradilan

20 Lihat Kelompok Kerja Komisi Pengadilan (lebih lanjut: Kelompok Denham), *First Report: Management and Financing of the Courts*, Dublin 1996.

21 Kelompok Denham, *op. cit.*, 1996, hlm. 18 dan hlm. 9.

tidak diuntungkan pula oleh sistem manajemen organisasi peradilan yang tidak sepenuhnya baru, yang dilaksanakan pada tahun 1924. Jika *Lord Chancellor* sebagai pihak utama yang bertanggung jawab atas manajemen dan pendanaan pengadilan pada sistem Inggris adalah seorang hakim dan berperan dalam pembuatan kebijakan bersama pemerintah dan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, Menteri Kehakiman [di Irlandia] bukan merupakan seorang hakim yang secara politik mengikuti administrasi dan perundang-undangan pemerintah. Bagi kelompok *Denham*, hal tersebut bukan hanya menghilangkan kedudukan independen lembaga peradilan, melainkan juga menghilangkan kesempatan yang memungkinkan lembaga peradilan memiliki tanggung jawab lebih besar atas manajemennya sendiri agar bisa bekerja secara lebih efektif dan efisien.

Dalam Pasal²² 35 ayat (2) Konstitusi Irlandia, independensi lembaga peradilan dijamin baik dari sudut pandang posisi hukum, maupun secara fungsional pada tingkat hakim individual. Para hakim Irlandia diangkat oleh presiden untuk suatu masa jabatan tertentu. Bagi para hakim, khususnya yang ada di Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi, jaminan dari posisi hukum juga terlihat dari adanya ketentuan dalam alinea lima Pasal 35 Konstitusi yang menyatakan bahwa gaji seorang hakim tidak dapat diturunkan selama masa jabatannya.

Pasal 35 ayat (2) Konstitusi Irlandia memberikan suatu jaminan fungsional akan independensi peradilan dengan menyatakan bahwa hakim bersifat independen dalam pelaksanaan fungsi peradilan. Mereka hanya tunduk kepada konstitusi dan undang-undang. Konstitusi Irlandia tidak memperlihatkan suatu jaminan independensi untuk pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga peradilan di dalam organisasi peradilan secara keseluruhan walaupun Pasal 6 ayat (2) Konstitusi Irlandia menyebutkan bahwa kekuasaan legislatif dan yudikatif hanya dapat dijalankan oleh organ-organ yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk tujuan tersebut.

22 Dalam perundang-undangan Irlandia digunakan istilah 'section' dan bukan 'article'.

1.1. Organisasi peradilan di Irlandia

Organisasi peradilan 'biasa' di Republik Irlandia –yang bertanggung jawab atas pelaksanaan peradilan perdata dan pidana– memiliki dua tingkatan, yakni tingkat pertama yang terdiri dari Pengadilan Tingkat Pertama (*Courts of First Instance*) dan tingkat kedua yang terdiri dari Pengadilan Banding Tertinggi (*Courts of Final Appeal*). Tingkatan pada Pengadilan Tingkat Pertama terdiri dari *High Court* (Pengadilan Tinggi) dan Pengadilan dengan Yurisdiksi Terbatas (*Courts with local or limited jurisdiction*) terdiri dari *Circuit Court* dan *District Court*. *District Court* merupakan Pengadilan yang terdiri dari seorang ketua (Presiden) dan 39 hakim. *District Court* memiliki wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana kecil dan kasus-kasus perdata (hingga senilai 25.000 poundsterling). *District Court* melaksanakan peradilan tanpa juri. Dalam beberapa hal, *District Court* juga memeriksa kasus di mana sebenarnya terdapat hak untuk melibatkan juri. Hal ini dimungkinkan jika terdakwa atau tergugat atau Penuntut Umum tidak mengajukan keberatan. *Circuit Court* diberi wewenang untuk memeriksa pelanggaran pidana yang memerlukan juri. *Circuit Court* terdiri dari seorang ketua dan lima belas hakim. *Circuit Court* memeriksa pada tingkat banding dan tingkat keputusan akhir dalam kasus pidana oleh *District Court*. Dalam kasus perdata *District Court* memiliki wewenang sebagai pengadilan tingkat pertama untuk kasus-kasus yang ditentukan oleh undang-undang.

High Court memiliki wewenang umum dalam kasus pidana dan perdata. *High Court* terdiri dari seorang ketua dan 15 hakim biasa. Berdasarkan jabatan mereka, Hakim Ketua dan Ketua atau Presiden *Circuit Court* mengambil bagian di *High Court*. Dalam kasus-kasus perdata, *High Court* diberi wewenang sebagai pengadilan banding untuk menangani hukuman-hukuman yang diberikan oleh *Circuit Court*. Dalam kasus pidana, *High Court* umumnya disebut sebagai Pengadilan Pidana Pusat (*Central Criminal Court*). Pengadilan Pidana Pusat diberi wewenang untuk mengeluarkan keputusan mengenai pertanyaan-pertanyaan hukum, yang sebelum dimulainya suatu acara hukum diajukan oleh *District Court*. Di samping itu, Pengadilan Pidana Pusat dapat memeriksa tindakan pidana yang serius, di mana berlaku juga hak untuk membentuk suatu dewan juri.

Untuk kasus-kasus pidana tertentu —kejahatan terhadap negara— seorang hakim pidana khusus diberi wewenang, yang disebut dengan Pengadilan Pidana khusus.²³ Tiga hakim menjadi anggota dalam pengadilan khusus ini dan tidak ada kemungkinan pemeriksaan di hadapan dewan juri.

Sebagai upaya terakhir, banding terhadap putusan-putusan *High Court* dan putusan pengadilan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang dapat diajukan ke Pengadilan Kasasi, yakni Mahkamah Agung. Komposisi peradilan tertinggi di Irlandia ini terdiri dari Hakim Ketua, setidaknya empat hakim dan Ketua atau Presiden *High Court*.

Di Irlandia, yurisdiksi perkara administratif sebagian besar telah berkembang di dalam sistem yurisdiksi perkara perdata dan pidana biasa. Tidak ada pengadilan administratif khusus. Walau demikian, apabila pemerintah menjadi suatu pihak berperkara (ada sengketa antara warga negara dan pemerintah), terdapat sebuah tribunal khusus yang berfungsi memeriksa keberatan terhadap tindakan pemerintah sebagai peradilan tingkat pertama. Tribunal ini misalnya *The Appeal Commissioners of Income Tax, The Appeals Officers in The Departement of Social Affairs, The Planning Board for Appeal Cases in The Area of The Environmental Planning*, dan sebagainya.²⁴

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Irlandia

Hingga akhir-akhir ini, tanggung jawab manajemen dan pendanaan peradilan dalam sistem Irlandia diserahkan kepada Menteri Kehakiman. Di Irlandia para menteri secara kolektif dan individual bertanggung jawab kepada parlemen (*Dáil Éireann*) untuk masalah departemen mereka masing-masing.²⁵ Di Irlandia terdapat sebuah sistem tanggung jawab umum kementrian, dalam arti bahwa seorang menteri dapat dimintai pertanggungjawaban atas masalah yang masuk ke dalam tanggung jawab politiknya. Namun, Konstitusi Irlandia tidak menyebutkan adanya tanggung

23 Berdasarkan Undang-Undang Tindak Kejahatan Terhadap Negara tahun 1939.

24 Untuk pandangan lebih lanjut, lihat A.K. Koekkoek, *op. cit.*, 1998, blm. 394-395.

25 Lihat pasal 24.4.1 dan seterusnya pada Konstitusi Irlandia.

jawab kementerian di hadapan Senat Irlandia (*Seanad Éireann*). Dalam prakteknya, para anggota pemerintahan secara individual dan kolektif juga bertanggung jawab kepada senat.²⁶

Pada tahun 1996, kelompok *Denham* menyimpulkan bahwa cara penafsiran manajemen dan pendanaan lembaga peradilan mengakibatkan munculnya sejumlah permasalahan mendasar. Kelompok *Denham* menemukan bahwa sistem manajemen yang ada –di mana Menteri Kehakiman sepenuhnya bertanggung jawab atas manajemen lembaga peradilan– ternyata tidak efektif dan efisien. Menurut kelompok tersebut, tidak terdapat suatu struktur manajemen dan struktur pertanggungjawaban yang jelas. Sistem yang ada merupakan suatu sistem manajemen dan pendanaan yang terfragmentasi, tidak terkoordinir dan tidak memberikan ruang bagi tanggung jawab pengadilan atas manajemen operasionalnya. Di samping itu, menurut kelompok *Denham*, hampir tidak ada pengaturan mengenai kualitas dan standar kualitas untuk hasil yang harus dicapai oleh hakim dan pengadilan, teknologi informasi yang digunakan secara buruk, sedikit perhatian terhadap pendidikan dan pelatihan hakim serta personel pendukung, sedikit perhatian terhadap akomodasi yang buruk, dan organisasi peradilan tidak memiliki pegangan yang memadai atas pengaturan informasi dan data produksinya yang diperlukan, misalnya untuk melaporkan arus kerja, volume kerja dan kasus-kasus baru. Masih menurut pandangan kelompok tersebut, pengadilan kurang mencurahkan perhatian terhadap klien-klien yurisdiksinya (informasi, pengaduan, dan sebagainya).²⁷ Yang tampak jelas dalam analisa masalah ini adalah bahwa pokok-pokok yang menjadi dasar dari masalah-masalah tadi secara umum diletakkan sejajar dengan tugas manajerial dan wewenang yang dimiliki oleh *Domstolsverket* di Swedia, dalam kaitannya dengan organisasi peradilan Swedia.

26 Lihat juga A.K. Koekkoek, *Ierland*, dalam [Di Irlandia]: L. Prakke dan C.A.J.M. Kortman (editor), *Het staatsrecht van de landen van the Europese Unie*. (Konstitusi Negara-Negara Uni Eropa) edisi kelima, Deventer 1998, hlm. 383.

27 Kelompok *Denham* mengidentifikasi tidak kurang dari tujuh belas kelompok masalah yang mendasar dalam sistem administrasi Irlandia. Lihat laporan kelompok *Denham*, *op. cit.*, 1996, hlm. 35-36.

Pada tahun 1996 pula kelompok *Denham* memberikan saran untuk mendirikan Komisi Yudisial dengan nama *Courts Service* di Irlandia dengan mendasarkan pada model Swedia. Pada tahun 1998, *Courts Service* tersebut dibentuk setelah melalui tiga kali konsultasi dan penelitian oleh kelompok *Denham*. Sejumlah besar wewenang manajerial dan pendanaan yang dulu berada di bawah kendali Menteri Kehakiman telah dialihkan kepada *Courts Service*.²⁸ Hal ini berarti bahwa menteri tidak lagi bertanggung jawab atas manajemen operasional 'harian' pengadilan. Namun, dalam hal aspek utama manajemen dan pendanaan –dalam arti menciptakan kondisi dan cara yang memadai untuk memungkinkan manajemen pengadilan yang efektif – Menteri Kehakiman tetap bertanggung jawab kepada parlemen. Tanggung jawab ini khususnya berlaku di dalam hal anggaran, pembenaran anggaran dan penyediaan informasi. Untuk mengkonkretkan tanggung jawab kementerian tersebut, dalam sistem baru Irlandia telah diciptakan ketentuan mengenai kewajiban pelaporan dan informasi dari *Courts Service* kepada Menteri Kehakiman.²⁹ Disamping itu, atas permintaan panitia-panitia parlemen, ketua *Courts Service* harus memberikan informasi mengenai masalah-masalah manajemen pengadilan walaupun dalam tindakannya tersebut ia tidak berkewajiban memeriksa cara peradilan dijalankan di pengadilan.

Walau penganggung jawab utama atas anggaran ada pada Menteri Kehakiman,³⁰ *Courts Service* dapat pula dimintakan pembenaran atas pengeluaran dana anggaran di depan *General Auditor's Office* dan Parlemen. Hal ini tidak lepas dari masih belum jelasnya pembagian tanggung jawab dalam anggaran antara Menteri dan *Courts Service*. Bagi kelompok *Denham*, memang menakjubkan bahwa hanya *Courts Service* yang bertanggung jawab secara politis atas manajemen keuangan dan administrasi pengadilan.³¹ Diragukan apakah posisi ini akan dipertahankan,

28 Pasal 29 Undang-undang Dinas Pengadilan 1998 memberikan gambaran komparatif yang umum atas tugas dan wewenang yang sebelumnya terletak pada Menteri Kehakiman dan sejak tahun 1998 dilaksanakan oleh Dinas Pengadilan.

29 Lihat antara lain pasal 8, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

30 Lihat Kelompok Kerja Komisi Pengadilan, *Fourth Report: The Chief Executive of the Courts Service*, Dublin 1997, hlm. 29 dan seterusnya.

31 Lihat Kelompok Denham, *op. cit.*, 1996, dan hlm. 49.

apalagi jika terjadi insiden yang berkaitan dengan manajemen administrasi pengadilan, yang secara politis bersifat sensitif. Tanggung jawab politis seorang menteri kepada parlemen memiliki dinamika yang berbeda dari tanggung jawab *Courts Service* kepada parlemen, yang lebih lamban dan tidak begitu langsung.

Dengan siklus anggaran, pemerintah, melalui Menteri Kehakiman, dapat menetapkan sasaran kebijakan dan mengimplementasikan kebijakan yang terkait dengan lembaga peradilan dan pelaksanaan peradilan. Untuk tujuan tersebut, rancangan kebijakan pemerintah dan rencana strategis tiga tahunan yang harus dibentuk *Courts Service* sesuai dengan undang-undang, harus disesuaikan satu dengan yang lainnya.³² Untuk sementara waktu, pemerintah atau seorang menteri memiliki kemungkinan untuk menyusun suatu kebijakan mengenai masalah-masalah pelaksanaan peradilan dan membahasnya dengan pengurus *Courts Service*. Sesuai dengan Undang-undang *Courts Service* tahun 1998, *Courts Service* wajib memberi perhatian atas kebijakan pemerintah atau salah satu kebijakan menteri ketika ia melaksanakan tugas dan wewenangnya.³³

3. Komisi Yudisial Irlandia (*Courts Service*): Susunan dan Wewenang

Courts Service –untuk saat ini– terdiri dari sebuah badan pengurus (*Board*), seorang ketua (Kepala Eksekutif)³⁴ dan staf peradilan. *Courts Service* tidak dibagi lagi menjadi lima bagian, sesuai dengan ketentuan Undang-undang, tetapi terdapat lima divisi dalam dinas tersebut.³⁵ Wewenang *Courts Service*, untuk segala hal, tetap terletak pada pengurus. Kepala Eksekutif tidak hanya bertindak sebagai organ pelaksana dalam kepengurusan, di mana ia secara resmi menjadi seorang anggota, tetapi ia juga memiliki wewenang terpisah dalam bidang pelaporan, pembenaran

32 Pasal 7 Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

33 Pasal 13, subbagian 2, huruf b.

34 Pejabat Eksekutif Utama sejak tanggal 1 Januari 1999 adalah Mr. P.J. Fitzpatrick.

35 Pasal 22 Undang-undang Dinas Pengadilan tahun 1998. Pengurus dapat membentuk panitia-panitia. Lihat pasal 15, Undang-undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

anggaran dan penyediaan informasi (khususnya dalam masalah pembenaran eksternal dan penyediaan informasi eksternal). Kepala Eksekutif yang dapat dipanggil menghadap panitia di parlemen untuk dimintai pembenaran, untuk memberikan jawaban mengenai angka-angka efisiensi organisasi peradilan atau atas kebijakan *Courts Service* itu sendiri. Selanjutnya, Kepala Eksekutif *Courts Service* bertanggung jawab atas pengurusan sehari-hari *Courts Service* dan, dengan demikian, bertanggung jawab atas manajemen keuangan pengurus dan personel.

Badan pengurus (*board*) *Courts Service* terdiri dari sembilan anggota lembaga peradilan dengan tingkat peradilan yang berbeda-beda, yakni Jaksa Agung, dua pengacara, seorang anggota yang direkrut dari eselon pendukung lembaga peradilan, seorang jaksa, seorang anggota yang mewakili kepentingan klien-klien pengadilan, dan seorang anggota yang ditunjuk oleh perserikatan dan seorang ahli hukum. Yang berada paling atas dalam daftar kelompok *Denham* adalah usulan agar mayoritas pengurus terdiri dari hakim-hakim. Melalui pengaturan penerimaan kekosongan jabatan yang rinci, undang-undang memastikan bahwa mayoritas hakim juga akan tetap aman apabila anggota badan pengurus tidak lagi dapat berfungsi dalam menjalankan tugasnya.³⁶ Selanjutnya, dalam membentuk pengurus, digunakan konsep *op judicial representation*. Usulan kelompok *Denham* mengenai susunan badan pengurus saat telah diterima sepenuhnya dan diatur dalam hukum.

Badan pengurus bertanggung jawab atas kebijakan umum *Courts Service* dan pengawasan atas penerapan kebijakan tersebut oleh Kepala Eksekutif.³⁷ Badan pengurus harus memastikan bahwa *Courts Service* melaksanakan tugas-tugas utamanya. Tugas-tugas tersebut berada dalam bidang administrasi dan manajemen pengadilan, mengadakan atau menyediakan fasilitas dan layanan bagi hakim-hakim (menyediakan informasi, pelatihan, dan sebagainya), menyediakan informasi kepada publik mengenai bagaimana pelaksanaan peradilan berfungsi, memelihara, dan mengelola akomodasi

36 Lihat pasal 12, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

37 Lihat pasal 13, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

38 Lihat pasal 5, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

organisasi peradilan dan menangani fasilitas bagi klien-klien lembaga peradilan.³⁸ Agar dapat mencapai wewenang tersebut, badan pengurus dilengkapi dengan wewenang untuk mengadakan perjanjian dan pengaturan, mengadakan pelatihan dan pendidikan staf, mengadakan pengaturan untuk konsultasi dengan pengguna pengadilan, membuat rekomendasi mengenai besarnya biaya pengadilan dan pungutan ke menteri, menyampaikan usulan-usulan kepada menteri sehubungan dengan distribusi yurisdiksi dan urusan di antara pengadilan-pengadilan, menyediakan pelayanan kepada badan-badan lain berdasarkan persyaratan tertentu, menyewa (dengan persetujuan Menteri) konsultan dan penasihat dalam hubungannya dengan kinerja pengadilan, menentukan lokasi pengadilan, dan sebagainya. Di samping itu, *Courts Service* memiliki beberapa kewenangan dalam masalah anggaran.³⁹

Di samping tugas-tugas dan wewenang tersebut, badan pengurus juga memiliki peran dalam perencanaan anggaran, penganggaran dan pembenaran keuangan. Sesuai dengan hal itu, badan pengurus harus menyerahkan laporan tahunan yang berisikan pembenaran atas kebijakan dan keuangan. Laporan tahunan tersebut dan laporan keuangan harus diserahkan kepada parlemen melalui Menteri Kehakiman.⁴⁰ Setiap tiga tahun sekali, badan pengurus memiliki tugas menyusun suatu rencana strategis tiga tahunan. Dalam rencana tersebut harus ditetapkan sasaran kebijakan utama dan pendekatan kebijakannya dalam rangka pelaksanaan peradilan. Sewaktu menyusun laporan, harus diperhatikan keinginan Menteri Kehakiman sehubungan dengan kebijakan.⁴¹ Di samping angka-angka sasaran yang sesuai dengan tujuan kelompok *Denham*, rencana tersebut juga memperlihatkan pandangan terhadap kualitas pelaksanaan peradilan untuk tahun-tahun mendatang.

Courts Service bekerja sama secara erat dengan kepaniteraan di berbagai pengadilan di Irlandia ketika melaksanakan wewenang manajerial.

39 Lihat pasal 6, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

40 Lihat pasal 8, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

41 Lihat pasal 7, Undang-Undang Dinas Pengadilan tahun 1998.

Sistem organisasi peradilan di Irlandia berasal dari keseragaman organisasi pengadilan. Dengan demikian, *Circuit Court*, pada kenyataannya, merupakan sebuah organisasi. Hal ini telah mengarahkan *Courts Service* untuk menerapkan sebuah manajemen keuangan dan manajemen umum yang terpusat pada pengadilan-pengadilan. Karena para pejabat Departemen Kehakiman yang dulu mengurus pengelolaan pengadilan (*Courts Bench*) telah pindah ke *Courts Service* sejak tahun 1999, komputerisasi seluruhnya diatur melalui departemen (administrasi keuangan maupun pendaftaran gugatan), kontrol terhadap keuangan pengadilan secara langsung berada pada akuntan-akuntan yang bekerja untuk *Courts Service*, manajemen sumber daya manusia digunakan untuk semua pengadilan di dalam kewenangan *Courts Service*. Perekrutan (staf pengadilan), pengorganisasian serta pemeliharaan gedung dilakukan sepenuhnya oleh *Courts Service* pula. Departemen Kehakiman yang membayar gaji, seperti yang berlangsung sebelum tahun 1998. Hal ini berlaku pada semua bagian organisasi peradilan. Staf pendukung pengadilan⁴² memiliki wewenang peradilan (manajerial) yang lebih intrinsik,⁴³ seperti memasukan gugatan, mengendalikan biaya pengadilan, instruksi, menugaskan pekerjaan, menjaga peran agar tetap mengikuti zaman, memonitor jangka waktu perputaran perkara, menyampaikan keputusan dan hukuman, dan sebagainya. Ketika melaksanakan berbagai wewenang di atas, staf pendukung pengadilan (yang berstatus pegawai negeri itu) berada di bawah wewenang ketua pengadilan tempat mereka bekerja.

42 Untuk kepengurusan sehari-hari dan tugas-tugas (sekretariat), *Circuit Court* memiliki Kepaniteraan (*County Registrar*) dibawahnya, yang fungsinya serupa dengan sekretaris senior di pengadilan (*Magistrate*) Inggris (pasal 35 Undang-undang Pejabat Pengadilan tahun 1926). *District Court* bekerja sama dengan Panitera Senior (*Senior Clerks*), juga serupa dengan sebuah kepaniteraan di Kepala Departemen Pencatatan pengadilan Belanda. *High Court* memiliki ketua atau master yang merupakan persilangan antara seorang panitera pengadilan dan seorang staf pengacara. Master *High Court* merupakan kepala panitera pencatatan fungsional dalam bidang yang lebih bersifat intrinsik, sedangkan Tax Master (Kepala Perpajakan), yang juga berada di bawah pengadilan, menangani manajemen keuangan dan administrasi *High Court* tersebut. Struktur ini juga tidak berubah setelah tahun 1990, walaupun pertanyaannya adalah apakah posisi *County Registrar* akan tetap ada. Lihat kelompok Denham, *op. cit.*, 1996 (III), dan hlm. 30-31.

43 Diatur dalam Undang-undang Pengadilan tahun 1961.

Dalam bidang pengangkatan hakim atau personel pengadilan, *Courts Service* tidak memiliki wewenang.⁴⁴ *Courts Service* juga tidak terlibat dalam yurisdiksi disipliner. *Courts Service* memberi perhatian kepada pengembangan karir para hakim dan personel pengadilan.

Courts Service memiliki banyak wewenang, yang melalui cara penerapannya yang tersentralisasi, dapat secara cepat mencapai tujuan utama lembaga peradilan. Misalnya, melalui perubahan cara penanganan masalah yang terpusat, kepaniteraan pengadilan mungkin juga harus bekerja dengan cara yang berbeda, harus merencanakan kasus-kasus pengadilan secara berbeda dan sebagainya. Pasal 9 Undang-Undang *Courts Service* tahun 1998 memungkinkan perkembangan praktek-praktek tersebut.

3.1. Sasaran yang harus dicapai melalui *Courts Service*

Dengan pembentukan *Courts Service* pada tahun 1998, sejumlah sasaran kebijakan telah ditargetkan, yang juga dapat ditemukan dalam pengalaman Belanda. Bagi kelompok *Denham*, dengan penyempurnaan akses *Courts Service* ke dalam yurisdiksi, maka efektifitas dan efisiensi pelaksanaan peradilan dapat ditingkatkan, hambatan-hambatan dalam penanganan masalah dapat dihindari, organisasi dan struktur pengadilan dirampingkan dan manajemen keuangan, administratif serta sumber daya manusia dapat berjalan dengan lebih baik. Di samping itu, bekerja dengan sebuah *Courts Service* akan mempermudah organisasi pengadilan untuk menyusun dan mengejar sasaran-sasaran yang jelas dan terkoordinir serta akan memperjelas pembagian tanggung jawab dan wewenang.⁴⁵

Berbeda dengan Belanda, sasaran-sasaran yang ingin dicapai melalui keberadaan *Courts Service* lebih ditekankan pada perbaikan aspek keuangan dan administratif peradilan. Harapan akan adanya kontribusi

44 Juga terkait dengan masalah ini, di Irlandia telah diadakan perubahan-perubahan yang mendasar. Belakangan ini, sebuah kelompok penelitian yang dibentuk khusus untuk tujuan ini membuat laporan mengenai pengangkatan dan persyaratan pengangkatan bagi hakim-hakim di Pengadilan Tinggi (*High Court*) dan Mahkamah Agung, sebagai langkah pertama menuju proses tersebut. Lihat *Report of the Working Group on qualifications on the appointment as judges of the High and Supreme Court*, Dublin 1999.

45 Lihat Kelompok *Denham*, *op. cit.*, 1996 (1), dan hlm. 45.

terhadap peningkatan kualitas pelaksanaan peradilan melalui manajemen dan organisasi yang lebih baik –di samping mengurangi keterlambatan– tidak atau hampir tidak ada (dalam sasaran *Courts Service*). Penciptaan independensi peradilan dengan pembentukan *Courts Service* juga tidak tampak di dalam daftar sasaran kebijakan yang diharapkan Irlandia.

4. Kesimpulan Sementara, Irlandia

Hal yang paling mencolok dari cara pembentukan dan pengaturan (*Courts Service*) adalah tingginya tingkat kerinciannya. Tugas dan wewenang *Courts Service* dalam undang-undang diuraikan secara cukup tepat dan dapat dipandang sebagai suatu keuntungan sehubungan dengan tanggung jawab yang masih diemban oleh Menteri Kehakiman dalam pelaksanaan peradilan. Apalagi jika dilihat bahwa Menteri tidak lagi dapat dianggap bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diserahkan *Courts Service*. Walaupun tanggung jawab politik untuk manajemen keuangan dan administrasi pengadilan kemudian diserahkan kepada *Courts Service*, bukan berarti Menteri Kehakiman tidak lagi dapat dimintai pertanggungjawaban atas hal tersebut. Ketika terjadi suatu peristiwa, tanggung jawab politik yang umum dari Menteri Kehakiman akan terus ada.

Dinamika hubungan pertanggungjawaban antara parlemen dengan *Courts Service* berbeda dari hubungan antara menteri dengan parlemen. Memang benar bahwa solusi Irlandia merupakan peniruan yang selektif dan akurat dari pengaturan yang dilakukan oleh Swedia melalui *Domstolsverket*. Namun demikian perlu dicatat bahwa cara penentuan tanggung jawab kementerian di Swedia dalam hubungannya dengan tanggung jawab *Domstolsverket* pada kenyataannya tetap berbeda. Konteks dari kontrol publik di Swedia sama sekali berbeda dari yang ada di Irlandia. Pertama, tradisi Swedia untuk menyerahkan sebagian besar penerapan dan manajemen di tangan organ-organ administratif yang independen telah berkembang suatu sistem di mana sebagian besar pengendalian pelaksanaan tugas-tugas dan wewenang tersebut tidak diatur melalui pengendalian pengurus yang bertanggung jawab secara politik, tetapi melalui cara yang lain, yaitu melalui suatu Ombudsman, susunan pengurus, publisitas

manajemen, bentuk tanggung jawab eksternal berupa laporan, dan sebagainya. Berdasarkan hal itu, telah berkembang suatu sistem dimana relatif mudah untuk berhubungan dengan pengurus suatu badan administratif yang independen.

Di Irlandia –sama seperti halnya di Belanda– pembentukan *Courts Service* merupakan sebuah komponen dari suatu operasi gabungan di mana sejumlah aspek pelaksanaan fungsi organisasi peradilan dipertimbangkan ulang. Selanjutnya, di Irlandia, fokus sebagian besar diletakkan pada pengorganisasian manajemen keuangan dan administratif pengadilan. Di bidang inilah timbul masalah-masalah besar dan suatu pemecahan langsung sedang dirumuskan. Tidak begitu besar perhatian diletakkan pada sasaran-sasaran yang bersifat tidak langsung, misalnya meningkatkan independensi peradilan atau memperbaiki kualitas peradilan. Mungkin alasan dari hal tersebut adalah bahwa independensi hakim dan kualitas peradilan dalam suatu negara dengan tradisi '*common law*', seperti halnya Irlandia, tidak begitu diperdebatkan sebagaimana yang terjadi pada sistem hukum Eropa kontinental.

Courts Service memiliki susunan perwakilan yang luas di tingkat manajemennya. Alasan dari hal itu tidak tampak jelas studi literatur, tetapi pemikiran untuk membuat perwakilan dari kelompok sasaran yang paling penting (*most important target groups*) tampaknya sangat diinginkan. Manajemen yang sebegitu besar menyebabkan perlu adanya seorang '*general manager*' yang mengusahakan dilaksanakannya rutinitas sehari-hari dan mewakili dinas tersebut. Oleh karena itu, *Courts Service* memiliki seorang manajer (Kepala Eksekutif) yang menangani manajemen sehari-hari, yang sekaligus mengetuai *Courts Service*.

5. Tugas dan Wewenang *Courts Service* Secara Umum

A. Wewenang pembuatan kebijakan

- urusan eksternal
- pelayanan publik
- kerja sama di bidang peradilan
- manajemen personalia
- kebijakan pemilihan
- kebijakan penelitian
- pemberian nasehat kepada Departemen Kehakiman
- kebijakan kualitas

B. Wewenang pengelolaan atau manajerial

- akomodasi dan keamanan
- otomatisasi
- aspek-aspek administratif organisasi
- penyediaan informasi administratif

C. Prosedur anggaran

- kebijakan anggaran
- cara-cara pendistribusian
- pembenaran pembelanjaan

D. Wewenang lainnya

- wewenang evaluasi atau pendisiplinan
- kewenangan mengajukan calon dalam pengangkatan hakim
- kenaikan pangkat dan penempatan hakim
- pendidikan dan pelatihan



KOMIST YLDISTAL

BAB V
DENMARK
(DOMSTOLSSTYRELSEN)



KOMISI YUDISIAL

BAB V

DENMARK

(DOMSTOLSSTYRELSEN)⁴⁶

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Denmark

Pasal 64⁴⁷ Konstitusi Denmark menjamin independensi fungsional dari pengadilan dengan menyebutkan bahwa hakim hanya terikat oleh hukum ketika melaksanakan wewenang peradilan. Pasal yang sama juga menjamin independensi dari sudut pandang posisi hukum melalui sebuah sistem perlindungan kerja di mana hakim hanya bisa diberhentikan dari jabatan mereka berdasarkan keputusan pengadilan dan mereka dapat dipindahkan di luar kehendak mereka hanya melalui suatu reorganisasi lembaga peradilan. Selanjutnya, masa jabatan hanya dapat diakhiri jika mencapai usia pensiun (70 tahun).

⁴⁶ Di sini, saya hanya akan membicarakan contoh-contoh dewan pengadilan di Denmark secara singkat. Pada awalnya direncanakan sebuah kunjungan penelitian ke Denmark, tetapi karena adanya permintaan dari pihak Denmark, kunjungan tersebut ditunda ke tanggal lain. Dewan tersebut belum mendapatkan pengalaman nyata dan banyak kerja awal yang belum dilaksanakan pada saat mereka dihubungi. Diskusi mengenai pendirian dewan tersebut masih berjalan. Maka adalah sepatutnya (untuk sementara) untuk tidak memberikan kesan agar udak salah.

⁴⁷ Konstitusi Denmark (Grundlov) dan perundang-undangan Denmark lainnya menggunakan istilah *section* (ditandai dengan *) untuk unit perundang-undangan yang terkecil. Namun untuk selanjutnya saya akan menyebutnya sebagai 'pasal' (article).

Perlindungan ini tidak berlaku pada 'konstituerede dommere', seorang hakim dalam jabatan sementara yang melaksanakan tugas lain.⁴⁸ Sebuah jaminan independensi pada tingkat organisasi peradilan itu sendiri dapat ditemukan dalam Pasal 3 jo. Pasal 61 Konstitusi Denmark. Ketentuan pasal-pasal tersebut menyatakan bahwa kekuasaan yudikatif berada pada pengadilan dan bahwa fungsi yudisial harus dipisahkan dari administrasi. Menurut Gilhuis, ketentuan tersebut tidak memberikan jaminan yang nyata, melainkan merupakan suatu prinsip politik yang umum.⁴⁹ Ketentuan konstitusional mengenai pemisahan antara administrasi dan yudisial tidak menghalangi mereka dari mengembangkan suatu pengadilan khusus di lingkungan organisasi peradilan yang biasa. Di samping itu, bahkan ada wewenang peradilan yang diberikan kepada organ-organ administratif, kewenangan mana tidak diberikan pada *Hojesteret* (Mahkamah Agung). Praktek ini tidak dianggap melanggar konstitusi.⁵⁰

1.1. Organisasi peradilan di Denmark

Organisasi peradilan umum di Denmark mencakup di tingkat pertama, 84 *byretter* (pengadilan tingkat pertama sebanding dengan pengadilan *cantonal* di Belanda, atau *County Courts* di negara lain), dua pengadilan banding yang dinamakan *landsretter* (sebanding dengan *district Court*), sebuah pengadilan banding dan sebuah *Hojesteret* (Mahkamah Agung). *Byretter* terbesar ada di Copenhagen (terdiri dari seorang presiden atau ketua dan 421 hakim), *Byrette* yang lainnya (48) selalu terdiri dari hanya satu hakim.

Wewenang untuk memeriksa kasus pidana dan perdata diserahkan kepada lembaga peradilan umum. Pasal 65 Konstitusi Denmark menentukan bahwa anggota juri harus mengambil bagian dalam pemeriksaan pengadilan ketika menangani peradilan pidana.

48 Lihat juga J.G. Steenbeek dan P.C. Gilhuis, *Het Koninkrijk Denemarken* [Dalam Kerajaan Denmark]: L. Prakke dan C.A.J.M. Kortmann (editor), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, [Hukum konstitusional negara lain di Uni Eropa], edisi ke-5, Deventer 1998, blm. 78.

49 Lihat P.C. Gilhuis, *op. cit.*, 1998, hlm. 78.

50 Lihat P.C. Gilhuis, *op. cit.*, 1998, hlm. 79.

Di samping itu, organisasi peradilan Denmark memiliki cabang khusus lainnya, yang terdiri dari *Soog Handelsret* (hukum laut dan hukum niaga), *Soretter* (peradilan laut), *Hendelsretter* (pengadilan niaga), *Saerlinge Klageret* yang khusus (pengadilan aduan, yang memiliki wewenang memeriksa kasus-kasus disipliner yang terkait dengan hakim-hakim), *Forvaltingsdomstole* (pengadilan administratif), *Boligretter* (pengadilan yang memiliki spesialisasi dalam persengketaan sewa-menyewa), pengadilan yang memiliki spesialisasi dalam pembelian tanah oleh negara (*expropriation*), pengadilan khusus untuk masalah penghilangan kebebasan, dan pengadilan kepaniteraan. Tidak semua majelis peradilan khusus tersebut didirikan sebagai pengadilan tetap. Pada kenyataannya, sebagian besar majelis bersifat tidak tetap, tetapi dapat diadakan secara *ad hoc*. Konflik dalam bidang kompetensi pengadilan sebagian besar ditangani oleh pengadilan khusus pada tingkat pertama itu sendiri. Jika perlu, *Hojersteret* (Mahkamah Agung) dapat menjatuhkan putusan berkenaan dengan konflik tersebut. Peraturan organisasi peradilan dan hukum acara pidana termuat dalam *Retsplejelov* 1916 (hukum pelaksanaan peradilan).

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Denmark

Di Denmark para menteri secara individual dan kolektif bertanggung jawab kepada parlemen (*Folketing*). Namun, *StatsMinister* memegang posisi sentral dalam hubungan tersebut berdasarkan kerpercayaan timbal balik antara pemerintah dengan parlemen. Jika parlemen menarik kepercayaannya dari pemerintah melalui mosi tidak percaya, maka seluruh kabinet diharuskan mengundurkan diri berdasarkan suatu kewajiban konstitusional (Pasal 15 ayat 2 Konstitusi Denmark). Di Denmark tanggung jawab kementrian telah berkembang menjadi tanggung jawab kementrian yang penuh.

Hingga baru-baru ini, keseluruhan tanggung jawab atas manajemen organisasi peradilan berada pada Menteri Kehakiman. Dalam nasehatnya pada bulan April 1996, Komisi *Pontoppidan* sampai pada kesimpulan bahwa bentuk manajemen peradilan tersebut tidak sejalan dengan prinsip-

prinsip kebebasan kekuasaan peradilan.⁵¹ Menurut pandangan komisi ini, hal itu lebih terkait dengan masalah prinsip dan bukan karena praktek bahwa kekuasaan eksekutif selama ini menggunakan wewenang administratif untuk membatasi independensi lembaga peradilan. Bagaimanapun juga, Komisi *Pontoppidan* mengusulkan agar pengadilan diberikan lebih banyak tugas dan wewenang dalam bidang manajemen peradilan. Untuk itu, perlu dibentuk suatu Komisi Yudisial. Diharapkan Komisi Yudisial tersebut akan memberikan sumbangan pula dalam rangka memperkuat independensi peradilan.

Di dalam sistem Denmark yang baru, tanggung jawab umum atas anggaran sebagian besar tetap berada pada menteri dan penyusun anggaran di legislatif. Mereka telah memilih untuk memastikan bahwa kontrol parlemen atas aspek-aspek utama penganggaran lembaga peradilan tetap terjamin.⁵² Komisi Yudisial yang telah terbentuk di Denmark pada tanggal 1 Juli 1999 (*Domstolsstyrelsen*) mulai saat ini memegang tanggung jawab atas pembagian dan pembenaran keuangan, disamping manajemen administratif dan keuangan. Untuk memastikan bahwa menteri dapat memenuhi tanggung jawab penganggaran yang umum tanpa berkonflik dengan independensi peradilan, atas usulan Komisi *Pontoppidan*, sistem Denmark yang baru memuat kemungkinan bagi Menteri Kehakiman untuk membubarkan seluruh pengurus *Domstolsstyrelsen* apabila badan pengurus tersebut mengeluarkan keputusan yang melanggar hukum dengan konsekuensi yang langsung dan meluas, atau jika badan pengurus dianggap bertanggung jawab atas pembelanjaan dana yang sangat berlebihan.⁵³ Para individu anggota badan pengurus *Domstolsstyrelsen* hanya dapat diberhentikan sesuai dengan prosedur yang dilakukan di hadapan pengadilan khusus '*Saerlinge Klageret*'. Di samping itu, menteri dapat memberikan instruksi kepada badan pengurus tersebut, walau kebebasan badan pengurus tentu saja tidak melarang bentuk-bentuk konsultasi dan bahkan pertemuan antara Menteri dan *Domstolsstyrelsen*.

51 Lihat Komisi Yudisial, *Cuplikan laporan* (terjemahan bahasa Inggris), Copenhagen 1996, hlm. 19.

52 Lihat Komisi Pontoppidan, *op. cit.*, 1996, hlm. 19.

53 Lihat Pasal 6, ayat 3, Undang-undang *Domstolsstyrelsen*.

Dalam sistem Denmark, sama seperti sistem Irlandia dan Swedia, *Domstolsstyrelsen* memiliki sebuah peran dalam siklus anggaran. Dalam rencana strategis jangka panjang, badan pengurus menyerahkan sasaran kebijakan untuk tahun mendatang dan tiap tahunnya serta membuat rancangan anggaran kepada Menteri Kehakiman. Selanjutnya, badan pengurus harus memberi pembenaran atas manajemen keuangan dan administratif pengadilan. Hal tersebut dicapai dengan mengirimkan suatu laporan tahunan dan laporan keuangan tahunan kepada Menteri Kehakiman. Menteri Kehakiman juga dapat meminta *Domstolsstyrelsen* untuk memberikan informasi mengenai manajemen yang diterapkan secara *ad hoc*. Lebih lanjut, menteri bertindak sebagai penghubung antara parlemen dengan badan pengurus *Domstolsstyrelsen*. Inisiatif untuk menyusun rancangan undang-undang di hadapan parlemen juga dapat diambil oleh menteri setiap saat diperlukan.

Perkembangan pembagian tanggung jawab dalam sistem yang baru ini tidak dapat diperkirakan untuk sementara waktu. Pengalaman pertama masih harus dilalui. Sebagaimana halnya di Irlandia, pertanyaannya masih tetap apakah mudah untuk membedakan tanggung jawab kementerian dengan tanggung jawab *Domstolsstyrelsen* di dalam praktek.

3. Komisi Yudisial Denmark (*Domstolsstyrelsen*): Susunan dan Wewenang

Komisi Yudisial Denmark (*Domstolsstyrelsen*) yang merupakan Komisi Yudisial di Eropa yang berdiri paling akhir, –seperti halnya dengan *Courts Service*– dalam beberapa hal merupakan tiruan dari Komisi Yudisial Swedia (*Domstolsverket*). Dalam mempersiapkan pendirian Komisi Yudisial di Denmark, Komisi *Pontoppidan* jelas terinspirasi dengan model Komisi Yudisial Swedia (*Domstolsverket*).⁵⁴ Beberapa aspek yang dicontoh dari Komisi Yudisial Swedia, yaitu mengenai komposisi, tugas, dan wewenang yang nantinya akan dilaksanakan oleh Komisi Yudisial Denmark. Sejak

⁵⁴ Komisi telah melakukan kunjungan penelitian ke Swedia dan Direktur Jenderal Komisi Yudisial Swedia, bersama dengan sejumlah asistennya, merupakan tamu di Denmark untuk sebuah *workshop* sehari. Lihat Komisi Pontoppidan, *op. cit.*, 1996, hlm. 5.

tanggal 1 Juli 1999, Komisi Yudisial Demark (*Domstolsstyrelsen*) berstatus sebagai lembaga sementara dan akan beralih menjadi berstatus permanen setelah Konstitusi Denmark diamandemen.

Komisi Yudisial Denmark berada di bawah seorang '*general manager*' dan sebuah badan pengurus yang terdiri dari lima orang yang berasal dari lembaga peradilan yang berbeda (Mahkamah Agung, Pengadilan Banding, Pengadilan Umum, Pengadilan '*County*' atau '*Magistrate*' dan pengadilan khusus), dua orang anggota berasal dari lingkungan staf pengadilan dan dua orang dari kantor panitera pengadilan. Di samping itu, seorang pengacara dan dua anggota badan pengurus yang memiliki keahlian manajerial juga menjadi anggota badan pengurus *Domstolsstyrelsen*. Menteri Kehakiman mengangkat pengurus setiap empat tahun sekali.⁵⁵ Anggota pengurus pada waktu yang bersamaan tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen, *Danish Board of State* atau lembaga perwakilan di tingkat lokal.

Seorang manajer (*general manager*) dalam kepengurusan bertugas menangani urusan Komisi Yudisial sehari-hari. Manajer tersebut menerapkan kebijakan yang ditentukan oleh badan pengurus Komisi Yudisial. Badan pengurus *Domstolsstyrelsen* memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan *general manager*.

Badan pengurus Komisi Yudisial bertanggung jawab atas kebijakan umum lembaga. Salah satu wewenang yang terpenting dalam kaitannya dengan hal tersebut adalah keterlibatannya dengan siklus anggaran. Atas dasar anggaran yang diberikan, badan pengurus mengalokasikan anggaran ke pengadilan-pengadilan. Harapannya adalah paling tidak untuk sementara, model pembagian yang digunakan oleh kementrian sebelum tanggal 1 Juli 1999 akan tetap dipergunakan. Sejumlah hal di bidang anggaran –seperti gaji⁵⁶ dan masalah-masalah utama pelaksanaan peradilan di tiap-tiap pengadilan– telah ditentukan terlebih dahulu oleh Undang-Undang

55 Lihat Pasal 4 Undang-Undang *Domstolsstyrelsen*

56 Sebuah panitia independen yang terpisah (Panitia Gaji Hakim) memiliki fungsi menetapkan besarnya gaji di Denmark.

Anggaran. Badan pengurus menangani pembagian, pengawasan dan pembenaran pembelanjaan anggaran. Dalam melakukan tindakan tersebut, badan pengurus terikat dengan kerangka kerja Undang-Undang Laporan Keuangan Pemerintah Denmark (Undang-undang Keuangan). Di samping itu, seperti halnya badan pemerintahan lain di Denmark, badan pengurus tunduk kepada pengawasan keuangan oleh suatu badan yang setingkat dengan *Auditor General of Denmark* dan *Auditors of the Public Accounts*. Pengawasan pembelanjaan anggaran dilaksanakan secara permanen oleh badan pengurus. Sebagaimana halnya Swedia, Denmark telah memilih untuk menggunakan sebuah sistem data keuangan yang terpusat. Melalui hal itu, pembelanjaan dapat dimonitor secara berkala. Wewenang pengeluaran atau pembelanjaan—sepanjang tidak menyangkut lingkup tanggung jawab khusus *Domstolsstyrelsen* (akomodasi, komputerisasi, pelatihan, dan yang semacamnya)—didesentralisasi sejauh mungkin kepada para manajer pengadilan. Tiap tahunnya badan pengurus mengirim laporan kepada Menteri Kehakiman, yang kemudian meneruskannya kepada parlemen.

Badan pengurus *Domstolsstyrelsen*, sesuai dengan kerangka kerja rencana jangka panjang strategis yang mereka buat, juga menyusun sebuah rancangan anggaran tahunan untuk Menteri Kehakiman. Berkaitan dengan hal ini, sebagaimana yang diperkirakan oleh Komisi *Pontoppidan* pada tahun 1996, masalah dapat muncul jika rancangan anggaran badan pengurus Komisi Yudisial tidak dimasukkan (oleh menteri) dalam rancangan anggaran untuk lembaga peradilan dalam suatu tahun tertentu, atau ketika sejumlah permohonan anggaran tidak dimasukkan ke dalam rancangan anggaran. Hal ini telah mendorong Komisi *Pontoppidan* untuk mengusulkan agar badan pengurus *Domstolsstyrelsen* diberi wewenang untuk menghadap parlemen secara langsung apabila dana pelaksanaan peradilan di dalam anggaran yang diusulkan oleh Menteri Kehakiman dalam suatu tahun tertentu dianggap tidak memadai oleh badan pengurus.

Selain wewenang anggaran, *Domstolsstyrelsen* memiliki wewenang umum dalam bidang manajemen organisasi peradilan. Hal ini menyangkut bidang-

bidang seperti komputerisasi (administrasi usaha dan administrasi keuangan), pelatihan, perekrutan,⁵⁷ akomodasi, nasihat, informasi serta penyediaan informasi mengenai lembaga peradilan dan sebagainya. Wewenang *Domstolsstyrelsen* disebutkan secara luas dalam Undang-Undang yang mengaturnya.⁵⁸ Misalnya, banyak wewenang manajerial akan diterapkan secara terpusat oleh *Domstolsstyrelsen* sendiri. Hal ini juga berkaitan dengan besar-kecilnya pengadilan di Denmark. Hampir seluruh *byretter* (selain dari yang ada di Copenhagen) biasanya hanya terdiri dari satu hakim dan beberapa staf sekretariat. Sehubungan dengan unit organisasi yang kecil seperti itu, *Domstolsstyrelsen* dapat memainkan peran yang kuat di dalam penyediaan jasa.

Di samping wewenang langsung dalam bidang manajemen organisasi pengadilan, badan pengurus juga memiliki wewenang khusus untuk mendukung kinerja Panitia Pemilihan Hakim, suatu badan yang kedudukannya terlepas dari *Domstolsstyrelsen*, dan memberikan nasehat kepada Menteri kehakiman dalam pemilihan hakim.⁵⁹ Pengaduan tentang keputusan atau tindakan *Domstolsstyrelsen* dapat diajukan ke *Klageret* atau ke lembaga Ombudsman.

4. Kesimpulan Sementara, Denmark

Kesimpulan sementara untuk *Domstolsstyrelsen* dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut. *Domstolsstyrelsen* sangat mirip dengan komisi Yudisial di Irlandia dan Swedia. Badan tersebut, seperti di Irlandia dan Swedia, memiliki tugas dan kompetensi dalam bidang distribusi, alokasi, pembelanjaan (pengawasan), dan pembenaran pengeluaran anggaran serta wewenang manajerial umum atas nama pengadilan (akomodasi, komputerisasi, pelatihan dan perekrutan, informasi serta penyediaan

57 Komisi Yudisial, bersama dengan Perkumpulan Praktisi Hukum Denmark (Danish Order of Barristers) bertanggung jawab untuk mengadakan program pertukaran para pengacara muda dan pengganti hakim atau asisten hakim.

58 Lihat Pasal 3 Undang-Undang *Domstolsstyrelsen*.

59 Selain itu, badan pengurus hanya memiliki wewenang untuk memberikan nasihat. Di Denmark pengangkatan hakim masih merupakan wewenang Menteri Kehakiman.

informasi eksternal, dan sebagainya). Di Denmark, Menteri Kehakiman masih tetap bertanggung jawab atas aspek-aspek utama dari kebijakan, anggaran lembaga peradilan dan *Domstolsstyrelsen* bertanggung jawab atas pendistribusian anggaran dan pembenaran pengeluaran. Ciri-ciri yang membedakan sistem Denmark adalah jabatan empat tahunan dari para anggota badan pengurus dan kemungkinan bagi Menteri Kehakiman untuk membubarkan seluruh anggota badan pengurus apabila terjadi tindakan melanggar hukum oleh badan pengurus yang berakibat fatal atau pembelanjaan yang melebihi anggaran. Di samping itu, badan pengurus Komisi Yudisial juga memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan manajer Komisi Yudisial (*general manager*). Dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan *Domstolsstyrelsen*, Denmark telah memilih metode pengawasan publik (pengawasan keuangan yang mandiri, perlindungan hukum khusus untuk keputusan dan tindakan badan pengurus, perlindungan badan pengurus di hadapan parlemen, inspeksi Ombudsman) selain dari pengendalian melalui tanggung jawab kementerian.

5. Tugas dan Wewenang *Domstolsstyrelsen* Secara Umum

A. Wewenang dalam pembuatan kebijakan

- urusan eksternal
- pelayanan publik
- kerjasama di bidang peradilan
- manajemen personalia
- kebijakan pemilihan personalia
- kebijakan penelitian
- pemberian nasihat kepada Departemen Kehakiman
- kebijakan kualitas

B. Wewenang pengelolaan atau manajerial

- akomodasi dan keamanan
- otomatisasi
- aspek-aspek administratif organisasi
- penyediaan informasi administratif

C. Prosedur anggaran

- kebijakan anggaran
- cara-cara pendistribusian
- pembenaran pembelanjaan

D. Wewenang lainnya

- kewenangan evaluasi atau pendisiplinan
- kewenangan mengajukan calon dalam rekrutmen hakim
- kenaikan pangkat dan penempatan hakim
- pendidikan dan pelatihan



KOMISI YU.DISTAI

BAB VI
PRANCIS
(CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE)



BAB VI

PRANCIS

(CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE)

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Prancis

Jika diukur menggunakan parameter jaminan independensi peradilan, sistem ketatanegaraan (*constitutional system*) Prancis, sekilas dan di atas kertas, mirip dengan sistem yang dipergunakan Belanda. Hal tersebut tidak mengherankan jika kita melihat latar belakang sejarah ketatanegaraannya. Prancis dan Belanda memiliki dasar tradisi ketatanegaraan yang sama, yang telah ada sejak masa Revolusi Prancis. Namun, di balik persamaan tersebut terletak suatu perbedaan besar, yaitu dalam lingkup hukum yang berkaitan erat dengan perkembangan budaya dari berbagai lembaga publik serta kedudukan ketatanegaraan yang telah dialami kedua negara tersebut. Dibandingkan beberapa bidang lainnya, perbedaan yang paling besar terlihat di bidang peradilan. Sistem ketatanegaraan Prancis –yang dalam pandangan pengamat Prancis– dicirikan oleh bentuk pengendalian yang ketat terhadap lembaga peradilan, yang bertujuan menciptakan jaminan untuk mencegah otonomi yang terlalu besar dari lembaga peradilan yang independen. Jaminan tersebut sebagian besar dituangkan dalam hierarki kekuasaan dan struktur pengawasan, yang memainkan peran utama dalam organisasi peradilan, seperti halnya terjadi dalam struktur administratif di Prancis.

Independensi peradilan memperoleh jaminan, baik secara fungsional maupun ditinjau dari kedudukannya secara hukum. Bab VIII Konstitusi 1958 mengatur mengenai kedudukan lembaga peradilan, yang disebut sebagai '*Autorite judiciaire*'. Hanya saja dalam Konstitusi Prancis, dapat

dilihat bahwa pengadilan di Prancis berhak atas suatu peran yang tidak sama dengan peran lembaga peradilan dalam sistem ketatanegaraan Belanda. Lembaga peradilan di Prancis merupakan suatu '*autorite publique*' dan bukannya suatu '*pouvoir public*'.⁶⁰ Walaupun telah banyak perubahan dilakukan sejak tahun 1958, organisasi dan metode kerja peradilan memperoleh kritik secara terus menerus, baik dari segi doktrin maupun dari segi organisasi hakim dan *magistrate* yang paling berpengaruh, yakni '*Syndicat de la magistrature*' dan '*Union syndicat de magistrats*'. Kedudukan lembaga peradilan yang agak berbeda di dalam konstitusi Prancis memang berhubungan dengan perkembangan historis kekuasaan negara di Republik Prancis dan juga metode '*check and balance*' konstitusi yang dirancang dalam sistem semipresidensial Prancis.

Pasal 64 Konstitusi Prancis secara prinsip menjamin independensi peradilan dalam arti yang fungsional. Lembaga peradilan ini –*corps judiciaire*– terdiri dari *magistrate* tetap (*standing magistrate*) dan *magistrate* tidak tetap (*sitting magistrate*).⁶¹ Namun, terdapat suatu jaminan konstitusional tambahan untuk menjamin independensi *sitting magistrate*. Pasal 64 Konstitusi Prancis menetapkan bahwa para *magistrate* tidak tetap (*sitting magistrate*) –ketika diangkat– tidak dapat diberhentikan. Lebih lanjut, independensi peradilan dalam sistem konstitusi Prancis dari segi fungsional dijamin dengan tidak adanya wewenang parlemen ataupun lembaga legislatif untuk mengeluarkan perintah atau pedoman dari segi manajemen

60 Lihat juga C.A.J.M. Kortmann, *The French Republic* [Republik Prancis], dalam: L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann (editor), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*. [Hukum konstitusional negara-negara Uni Eropa], edisi ke-5, Deventer 1998, hlm. 269.

61 Lihat Pasal 1 Ordonansi no. 58-170 du 22 decembre 1958 modifiee portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. 23 desembre 1958.

pelaksanaan tugas-tugas peradilan dalam memeriksa dan memutus perkara.⁶²

1.1. Aspek-aspek utama organisasi peradilan di Prancis

Organisasi peradilan umum di Prancis ditandai oleh besarnya jumlah lembaga peradilan. *Code de l'organisation judiciaire* mengatur organisasi peradilan umum. Wewenang untuk melaksanakan peradilan pada kasus-kasus perdata di tingkat pertama ada pada *Tribunal d'instance*⁶³ (setara dengan pengadilan 'cantonal' atau 'county'), yang memeriksa gugatan-gugatan kecil,⁶⁴ *Tribunal de grande instance*⁶⁵ (setara dengan pengadilan District) berwenang memeriksa persengketaan perdata lainnya.⁶⁶ Banding dalam kasus perdata dapat dibawa ke *Cour d'Appel*⁶⁷ (setara dengan Pengadilan Banding). *Cour de Cassation* yang berkedudukan di Paris melaksanakan fungsi pengadilan tingkat kasasi (setara dengan Mahkamah Agung).

62 Tentu, para hakim Prancis wajib melaksanakan peradilan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat juga C.A.J.M. Kortmann, *Rapport inzake het beheer van de gewone rechterlijke macht in Frankrijk* [Laporan mengenai manajemen lembaga kehakiman umum di Prancis], dalam: P.J.J. Boven d'Eerd, C.A.J.M. Kortmann dan M. de Werd/F.A.M. Stroink, *Reports of the comparative law research into the management of the judiciary in Germany, France and the United States, federal and the federal state of New York*, [Laporan dari penelitian hukum komparatif mengenai manajemen lembaga kehakiman di Jerman, Prancis dan Amerika Serikat, federal dan pemerintah federal New York,] Nijmegen/Maastricht/the Hague 1996, hlm. 5.

63 Satu hakim menangani peradilan, seperti dalam yurisdiksi 'cantonal' di Belanda. Per departemen paling tidak terdapat satu *Tribunal d'Instance*. Secara keseluruhan terdapat 473. Lihat Kortmann dan lain-lain, *op. cit.*, 1998, hlm. 270.

64 Penghubungan wewenang dengan tingkat klaim ditentukan dalam *Code civil* dan *Code de procédure civile*.

65 Pada prinsipnya yurisdiksi dalam *Tribunaux de grande instance* berlangsung dalam pengadilan penuh, walau penggunaan unus-jurisdiction dilakukan di mana saja yang memungkinkan. Di kota-kota besar *Tribunaux de grande instance* dibagi ke dalam Kamar-Kamar (Chambers). Per *département* paling tidak terdapat satu *Tribunaux de grande instance*. Pada saat ini, secara keseluruhan terdapat 181. Lihat Kortmann dan lain-lain, *op. cit.*, 1998, hlm. 270.

66 Wewenang untuk hal ini diatur dalam *Code civil* dan *Code de procédure civile*.

67 Terdapat 35 pengadilan, yang pada prinsipnya melaksanakan peradilan dalam beberapa Kamar.

Administrasi pengadilan pidana, pada prinsipnya sama seperti pengadilan perdata, walaupun terdapat penyebutan yang berbeda. Dalam pengadilan pidana tingkat pertama, *Tribunal de police* diberi wewenang untuk memeriksa pelanggaran, dan *Tribunal correctionnel* untuk memeriksa tindak pidana (*delits*) umum.⁶⁸ *Tribunal de police* berada pada tingkat yang sama seperti *Tribunal d'instance*, dan *Tribunal de correctionnel* berada pada tingkat yang sama seperti *Tribunal de grande instance*. Permohonan banding dalam kasus pidana yang pada tingkat pertamanya dipegang oleh *Tribunaux de police* dan *Tribunaux de correctionnels*, ditangani oleh *Chambres d'Appel correctionnelles* (pengadilan pidana banding). Untuk pemeriksaan terhadap tindak pidana berat (*crimes*), ada prosedur pengadilan khusus pada tingkat pertama untuk *Cour d'assises*⁶⁹ ('*Assizes Court*'). *Cour de Cassation* di Paris juga berfungsi sebagai pengadilan kasasi untuk kasus-kasus pidana.

Di samping organisasi peradilan umum untuk perdata dan pidana, masih terdapat banyak pengadilan lain yang diberi wewenang untuk menangani persengketaan perdata dan pidana. Misalnya, terdapat pengadilan terpisah untuk anak di bawah umur (*Tribunaux pur enfants*), pengadilan militer (*Tribunaux militaires*), pengadilan niaga (*Tribunaux de commerce*⁷⁰), lembaga peradilan terpisah yang bertanggung jawab memeriksa persengketaan yang berkaitan dengan hukum industri (*Conseils de prud'hommes*⁷¹) dan sebagainya. Tata laksana peradilan perdata dan pidana oleh banyak lembaga peradilan yang berwenang ini sangat terfragmentasi.

68 Wewenang untuk tujuan tersebut diatur dalam *Code de l'organisation judiciaire* dan *Code penal* serta *Code de procedure penale*.

69 Tiap departemen memiliki paling tidak satu *Cour d'assises*. Sebuah *Cour d'assises* bukan merupakan suatu pengadilan permanen, tetapi adalah sebuah pengadilan yang dibuat jika ada tujuan untuk itu. Prosedur peradilan di *Cour d'assises* dilakukan dengan juri atau yurisdiksi hakim nonprofesional, dalam arti bahwa ketiga hakim dalam *Cour d'assises* dibantu oleh sembilan juri.

70 Pengadilan-pengadilan niaga tersebut bekerja dengan hakim-hakim yang diangkat.

71 *Conseil* juga bekerja dengan hakim-hakim yang diangkat.

Peradilan administratif memiliki kewenangan untuk mengadili persengketaan administratif, atau persengketaan sebagai akibat dari suatu keputusan atau perlakuan organ administratif.⁷² Pada tingkat pertama, persengketaan administratif diperiksa oleh *Tribunal administratif* (pengadilan administratif). Sebagian dari kasus-kasus banding mengenai persengketaan administratif ditangani oleh *Cours administratives d'Appel*⁷³ (pengadilan administratif banding). *Conseil d'Etat* di Paris (departemen *contentieux*) berwenang memeriksa sengketa administratif yang diserahkan kepadanya. Kasus-kasus yang ditanganinya dapat meliputi sengketa administratif di tingkat pertama, kasus-kasus banding dari *Tribunaux administratifs* atau *Cours administrative d'Appel* dan satu-dua kewenangan lain.

Di Prancis, perbedaan kompetensi (mengadili) antara hakim biasa dan hakim administratif merupakan masalah tersendiri. Banyak kriteria yang dikembangkan dalam yurisprudensi yang memainkan peran untuk menentukan batas kompetensi antara dua peradilan tersebut. Sebuah pengadilan tersendiri, yakni *Tribunal des conflits*, diberi wewenang untuk menyelesaikan permasalahan kompetensi antara peradilan umum dan peradilan administratif.

Disamping yurisdiksi atas kasus-kasus pidana, perdata dan administratif, lembaga peradilan di Prancis memiliki pengadilan-pengadilan khusus lainnya dalam bidang ketatanegaraan. Dua pengadilan terpenting dalam kaitannya dengan hal ini adalah *Haute Cour de Justice* dan *Cour de Justice de la Republique*. *Haute Cour de Justice* adalah suatu peradilan khusus yang diatur dalam Pasal 67 dan 68 Konstitusi, yang yurisdiksinya berkaitan dengan pengkhianatan berat (atau tuduhan atas kejahatan) yang dilakukan oleh presiden. Anggota *Assemblée* dan *Senat* secara seimbang memilih *Haute Cour*. *Cour de Justice de la Republique* –yang anggotanya juga dipilih oleh parlemen ditambah dengan tiga hakim dari *Cour d'Appel*– memiliki

72 Lebih khusus, terhadap putusan dan tindakan 'badan administratif' dapat diajukan banding. semua keputusan dan tindakan badan-badan publik, tidak termasuk yang berasal dari badan legislatif dan kehakiman.

73 Terdapat lima pengadilan jenis ini, masing-masing diketuai oleh seorang anggota *Conseil d'Etat*. Pada prinsipnya, pengadilan-pengadilan tersebut berlangsung dalam pengadilan penuh.

kewenangan untuk memutus perkara berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran pidana yang dilakukan di dalam lingkungan kantor-kantor kementerian dan sekretaris negara.

Conseil superieur de la magistrature adalah lembaga memiliki kewenangan untuk mengadili tindakan indiscipliner hakim dan *magistrate*.

Satu lembaga lain yang juga memiliki wewenang semiyudisial untuk menyelesaikan sengketa tentang masalah-masalah ketatanegaraan tertentu adalah *Conseil Constitutionnel* (Mahkamah Konstitusi). Mahkamah Konstitusi ini tidak termasuk dalam kelompok lembaga peradilan (biasa).⁷⁴ *Conseil Constitutionnel* berwenang untuk memutuskan apakah sebuah peraturan perundang-undangan (atau peraturan perundang-undangan yang masih dalam usulan dan belum ditetapkan atau diundangkan) sesuai atau tidak dengan konstitusi. *Conseil Constitutionnel* memiliki kewenangan pula untuk memberikan putusan atas kemungkinan dilakukannya amandemen-amandemen tertentu, rancangan undang-undang, persengketaan mengenai referendum, berbagai macam sengketa mengenai pemilihan presiden atau parlemen, dan sebagainya.⁷⁵

2. Tanggung jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Prancis.

Tidak seperti di Swedia, manajemen, penanganan dukungan dan anggaran pelaksanaan peradilan di Prancis tidak didesentralisasikan melalui pemberian wewenang kepada sebuah Komisi Yudisial. Di dalam sistem Prancis, tugas-tugas dan wewenang itu diserahkan kepada pemerintah sebagai pihak yang harus memberikan pembenaran politik atas hal-hal tersebut kepada parlemen. Menteri Kehakiman⁷⁶ bertanggung jawab atas penerapan kebijakan administrasi, manajemen, dan organisasi peradilan, yang dilakukannya. Bagaimanapun juga, pembenaran kementrian atas kebijakan

74 Hal tersebut, misalnya secara eksplisit diletakkan di luar judul VIII Konstitusi dan sembilan anggota *Conseil* diangkat hanya untuk jangka waktu yang terbatas (sembilan tahun) dan tidak berhak diangkat kembali. Lihat Pasal 56 Konstitusi.

75 Lihat antara lain bab VII Konstitusi.

76 Juga disebut sebagai *Garde des Sceaux* (Penjaga Segel).

yang berkaitan dengan organisasi kehakiman, jarang diminta. Terdapat sejumlah alasan untuk hal ini. *Pertama*, Prancis memiliki sistem tanggung jawab politik kementerian yang kolektif bagi Dewan Menteri (Kabinet). Menteri secara individual dan Sekretaris Negara hanya bertanggung jawab dalam arti pidana dan keuangan.⁷⁷ Untuk masalah tanggung jawab yang berkaitan dengan kebijakan umum, manajemen, dan anggaran, terdapat budaya di mana Menteri Kehakiman, dalam banyak kasus, hanya ditanya mengenai aspek-aspek utama dari kebijakan yang menyangkut peradilan dan pelaksanaan peradilan. Pendekatan umum seperti ini kemudian diperkuat oleh keadaan dimana manajemen dan pendanaan pengadilan yang umumnya terdesentralisasi.

Di Prancis, *Cours d'Appel* (pengadilan banding)⁷⁸ terutama bertanggung jawab atas implementasi anggaran. Melalui Menteri Kehakiman (khususnya *Direction de Services Judiciaires*), *Cours d'Appel* membagikan anggaran keuangan untuk pengadilan di dalam lingkungannya dan mengawasi penggunaan keuangan tersebut. Sistem anggaran berjalan sebagai berikut. Pada tingkat *Cours d'Appel*, permohonan anggaran dari pengadilan distrik (*district court*) untuk tahun anggaran yang bersangkutan dicatat dan diformulasikan bersama dengan program-program tahunan dan sasaran kebijakan (*programmes et objectifs*). Program anggaran memuat dua unsur, yakni biaya aktivitas yudisial (*budget d'activites juridiques*) dan biaya depresiasi serta investasi atas dasar sasaran kebijakan (*budget programme*). Prosedur ini distandardisasikan secara meluas dan berlangsung di bawah naungan *Direction des Services Judiciaires* dari Departemen Kehakiman.⁷⁹ Berdasarkan hasil konsultasi, Menteri Kehakiman menyerahkan proposal Undang-Undang Anggaran kepada parlemen.

77 Lihat Pasal 68 Konstitusi.

78 *Cour d'Appel* menerima anggaran secara langsung dari Menteri Kehakiman. Menteri kehakiman secara langsung mengatur anggaran untuk *Conseil d'Etat* dan *Conseil constitutionnel*.

79 Lihat surat edaran SJ.98-006-AB3/15-04-98 dimana presiden *Cours d'Appel* diminta, melalui formulir model dan informasi untuk menganggarkan biaya hukum untuk tahun 1999 di dalam lingkup wewenang mereka.

Cours d'Appel juga memonitor penggunaan anggaran oleh pengadilan-pengadilan dalam lingkup kewenangan mereka. Mereka melakukan monitoring ini secara langsung, sebagian besar tanggung jawab manajerial langsung tidak didesentralisasi kepada masing-masing pengadilan-pengadilan. Sebagian besar pengadilan memang berada di bawah pimpinan seorang presiden (yang disebut sebagai *chef de jurisdiction*) yang memiliki wewenang untuk menugaskan kasus, untuk mengatur sesi dan mengevaluasi para hakim. Namun, para *chefs de jurisdiction* ini hampir tidak memiliki wewenang yang berkaitan dengan manajemen. Tidak ada sama sekali pembahasan mengenai manajemen secara menyeluruh. Sejumlah besar wewenang manajerial di bawah masing-masing pengadilan, seperti misalnya pembelanjaan dan pembelian, dilakukan melalui *Cours d'Appel*. Pengadilan tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan pengeluaran secara independen. Mereka hanya dapat membuat proposal untuk pembayaran yang diberikan kepada *Cours d'Appel* dalam yurisdiksi mereka. Pengadilan –sebagaimana halnya dengan *Tribunal de grande instance de Paris*– dapat melakukan pemesanan sendiri di dalam batas anggaran mereka, namun pembayaran dilakukan oleh *Cours d'Appel*. Para *tribunaux* sendiri hanya dapat mengecek apakah pesanan yang dilakukan telah diterima dan apakah penagihannya benar.

Sebagaimana dijelaskan, pengawasan atas pengadilan dilakukan secara sangat langsung. Dalam kerangka pengawasan tersebut, para presiden *Cour d'Appel* secara reguler mengunjungi pengadilan-pengadilan yang berada di bawah yurisdiksi mereka. Jika ditemukan penyalahgunaan, seorang presiden dapat memberi peringatan⁸⁰ kepada hakim atau pengadilan. Sanksi yang dapat dijatuhkan sebagai akibat dari peringatan tersebut adalah tindakan disipliner atau suatu bentuk pengawasan langsung oleh *Cour d'Appel*. Jika terdapat suatu kelalaian, seorang pengamat dari *Cour d'Appel* dapat menggantikan presiden atau ketua sebuah pengadilan dan melaksanakan wewenang manajerial secara sementara di pengadilan tersebut.

⁸⁰ Lihat Pasal 44 *Statut de la magistrature. Inspecteur general des services judiciaire*, Pejabat Pengadaan (*Procureurs-General*), dan *presidents de tribunaux* yang pertama memiliki wewenang yang sama untuk memberi peringatan.

Melalui sistem data GIBUS, suatu sistem data yang digunakan oleh *tribunaux* yang terpisah, *Cours d'Appel* dan Departemen Kehakiman, perubahan pembelanjaan anggaran dapat diketahui. Setiap tiga bulan *Cours d'Appel* menyediakan gambaran umum anggaran sementara dan setiap tahunnya menyediakan suatu pembenaran atas pengeluaran yang diberikan dalam bentuk laporan keuangan tahunan (*compte rendu*) dan laporan tahunan (*evaluatif*) kepada Departemen Kehakiman. Sistem anggaran ini menguntungkan karena pengadilan dapat menanggulangi defisit melalui sistem '*demandes individuelles*'. Selama anggaran memungkinkan, Departemen Kehakiman akan memenuhi permintaan-permintaan tersebut.

Pada prakteknya, parlemen hanya memeriksa pengeluaran dana anggaran lembaga peradilan dari jarak jauh. Penekanannya lebih pada pembahasan politik mengenai proposal anggaran, walau selalu mengenai aspek-aspek utama saja. Pembahasan anggaran ini sebagian besar berhubungan dengan peningkatan butir-butir tertentu dalam anggaran.

Sama halnya dengan Swedia, kontrol publik atas aktivitas lembaga peradilan dalam sistem Prancis diorganisir secara sangat *partial* dalam kaitannya dengan aspek tanggung jawab kementerian. Selain melalui pengawasan atas manajemen peradilan yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman (melalui pertanyaan-pertanyaan dalam sidang di parlemen), parlemen menggunakan kekuasaannya sendiri untuk melakukan investigasi. Di Prancis -lebih daripada di Belanda- parlemen kerap melakukan survei atas aktivitas dinas-dinas pemerintahan. Survei parlemen ini terutama dilakukan untuk masalah-masalah kebijakan yang penting secara nasional.

Untuk pengawasan teratur atas aktivitas-aktivitas lembaga peradilan dan masalah-masalah *ad hoc*, dilakukan inspeksi. Inspeksi ini dilaksanakan oleh *Inspection generale de services juridique*,⁸¹ suatu dinas inspeksi yang beroperasi di bawah tanggung jawab Menteri Kehakiman. Inspeksi ini dapat dilakukan dalam berbagai bidang aktivitas peradilan, mulai dari manajemen pengadilan hingga disiplin dalam korps hakim. Inspeksi-inspeksi tersebut sebagian besar dilakukan secara spontan, tetapi terkadang juga sebagai

81 Dibentuk pada tahun 1964.

respon atas sebuah pengaduan. Biasanya hasil dari suatu inspeksi dalam pengadilan tidak diumumkan ke publik, sehingga menghalangi pihak luar mengetahui bagaimana hasilnya. Menurut para pejabat pada Departemen Kehakiman, hasil-hasil tersebut seringkali mendatangkan tindakan-tindakan disipliner.⁸²

3. Komisi Yudisial Prancis (*Conseil superieur de la magistrature*): Susunan dan Wewenang.

Conseil superieur de la magistrature (selanjutnya disebut “CSM”) merupakan lembaga Komisi Yudisial yang memiliki karakteristik yang benar-benar berbeda dengan *Domstolsverket* di Swedia. Dalam sistem Prancis, manajemen dan penanganan lembaga peradilan tidak terletak pada Komisi Yudisial seperti di Swedia, tetapi terutama pada pemerintah.

CSM telah ada sejak 1946⁸² dan berfungsi sebagai lembaga yang beroperasi secara independen dari pemerintah. Selama 50 tahun keberadaannya, CSM –melalui amandemen konstitusi tahun 1958 dan Undang-undang tanggal 27 Juli 1993– telah melalui berbagai perubahan dalam komposisi dan organisasinya. Tugas dan kompetensi CSM –terutama dalam hal memberi masukan dalam pengangkatan hakim dan penegakan disiplin– sebagian besar tidak berubah selama tahun-tahun tersebut.

Konstitusi Prancis mengatur independensi peradilan atas presiden atau kepala negara (Pasal 64 Konstitusi) dan selanjutnya menyatakan bahwa kepala negara didukung oleh CSM. CSM tampaknya memiliki fungsi utama sebagai penyeimbang antara wewenang presiden untuk mengangkat hakim-hakim di satu sisi dan wewenang Menteri Kehakiman sehubungan dengan

82 *Conseil superieur de la magistrature* sudah dibentuk dalam Konstitusi Republik keempat. Walaupun dengan pembentukan *Conseil* banyak dari fungsi (yakni acara peradilan yang berkaitan dengan tindakan disipliner) yang digunakan oleh *Conseil* setelah 1946 - sejak undang-undang tanggal 31 Agustus 1883 - sudah dilaksanakan oleh kamar-kamar *Cour de Cassation*. Susunan dan metode kerja *Conseil superieur de la magistrature* diamandemen oleh Konstitusi tanggal 4 Oktober 1958 (Republik kelima) dan sekali lagi oleh hukum konstitusi (*Loi constitutionnelle*) tanggal 27 Juli 1993.

pengangkatan *magistrate* dan melakukan manajemen lembaga peradilan di sisi lain. Dewasa ini keseimbangan itu sedang dipertimbangkan ulang.

Saat ini kepengurusan CSM terdiri dari anggota yang mayoritas merupakan bagian dari lembaga peradilan. Presiden Prancis mengetuai CSM dan Menteri Kehakiman berfungsi sebagai wakil ketua. Selanjutnya, terdapat empat anggota, satu orang ditunjuk oleh Ketua Senat, satu orang ditunjuk oleh Ketua *Assemblée Nationale*, satu orang dari lingkungan *Conseil d'Etat*, dan satu orang dari lingkungan *Cour the Comptes* (Kantor Oditur Jenderal). Selain itu, terdapat beberapa anggota yang lainnya. Enam di antaranya diangkat oleh *sitting magistrate* melalui suatu sistem perwakilan. Keenam lainnya (juga melalui sistem perwakilan) diangkat oleh anggota Kejaksaan (Kantor Kejaksaan).⁸³

CSM terdiri dari dua divisi: sebuah '*formation de siege*' dan sebuah '*formation du parquet*'. *Formation de siege*⁸⁴ memiliki kewenangan yang berhubungan dengan para *sitting magistrate*, sedangkan *formation du parquet*⁸⁵ memiliki wewenang dalam masalah yang berkaitan dengan penuntutan umum.

Kedua *formations* ini secara bersama-sama membentuk kepengurusan penuh, yang –bila presiden dan Menteri Kehakiman tidak ada– memiliki kompetensi dalam masalah-masalah disipliner.⁸⁶

83 Lihat Pasal 65 *Constitution et la Loi organique no. 94-100 de 5 fevrier 1994 sur le Conseil superieur de la magistrature* yang, khususnya, mengatur cara bagaimana anggota CSM diangkat dan metode kerja CSM dalam memberikan nasihat dan menyusun proposal pengangkatan.

84 Terdiri dari: Presiden, Departemen Kehakiman, keempat anggota umum dan lima anggota yang diangkat oleh para magister yang didukung oleh seorang anggota yang diangkat dari lingkungan kejaksaan.

85 Terdiri dari: Presiden, Departemen Kehakiman, keempat anggota umum dan lima anggota yang diangkat oleh para anggota kejaksaan didukung oleh seorang anggota yang diangkat dari lingkungan Badan Magister.

86 Lihat Pasal 65 Konstitusi.

Namun, sistem kerja CSM ini telah dikritik sejak tahun 1993, khususnya karena adanya perluasan kompetensi CSM. Peran CSM dalam pengangkatan *magistrate* menjadi semakin dominan, padahal mayoritas anggota CSM adalah hakim-hakim. Untuk itu dianggap perlu adanya suatu bentuk kontrol publik atas pengangkatan *magistrate*.⁸⁷ Sebagai akibat dari amandemen konstitusi, dalam waktu dekat ini CSM akan dilengkapi dengan sepuluh anggota yang tidak berasal dari lingkungan parlemen, lingkungan peradilan maupun lingkungan administrasi publik. Proposal tersebut tampak menjadi kontroversi di lingkungan hakim-hakim. Mereka mempertanyakan apakah kesepuluh anggota nonresiden tersebut dapat menunjukkan kecermatan dan kualitas dalam proses pengangkatan. Masalah yang sebenarnya terutama terletak pada cara bagaimana para anggota penuntut umum (Kantor Jaksa Penuntut Umum) diangkat saat ini dan bagaimana para wakil 'masyarakat umum' akan menangani masalah-masalah dalam bidang ini di masa depan.

Proposal untuk amandemen konstitusi tersebut telah diterima secara hati-hati oleh parlemen dalam pembahasan pertamanya. Proposal ini hanya dapat disetujui jika dalam pembahasan kedua, Kongres (pleno parlemen) dukungan atas proposal tersebut semakin besar. Proposal itu tampaknya akan disetujui oleh mayoritas. Yang masih kita tunggu adalah keputusan presiden, yang memiliki wewenang untuk mengadakan rapat kongres.

CSM saat ini memiliki dua kompetensi utama, yaitu (a) membuat proposal pengangkatan dan kenaikan pangkat untuk *sitting magistrate* atau memberikan nasihat mengenai proposal pengangkatan *sitting* dan *standing magistrate* dari presiden atau pemerintah. Untuk tujuan penilaian CSM, kedua aspek tersebut akan diuraikan secara singkat di bawah ini.

87 Lihat antara lain, *Conseil superieur de la magistrature, Report annuel 1996, Paris 1997*. Lihat di sini khususnya intervensi oleh M. Jacques Toubon (Menteri Kehakiman), hlm. 148-152.

3.1. Peran CSM dalam pengangkatan dan kenaikan jabatan di lembaga peradilan

Yang merupakan ciri khas sistem ketatanegaraan Prancis adalah sistem pengangkatan dan kenaikan jabatan di lembaga peradilan yang secara hukum sangat rumit dan rinci. Kekhawatiran politisasi dan sindikalisasi dalam pengangkatan dan kenaikan jabatan *magistrate* tampaknya telah menyebabkan sistem tersebut –di mana CSM memiliki peran yang sangat besar sebagai badan konsultatif– dikritik secara keras.

Untuk dapat diangkat sebagai *sitting magistrate* dan anggota penuntut umum (yang secara kolektif dikenal dengan nama *corps judiciaire*), seorang kandidat harus melalui suatu kompetisi ketat. Kandidat harus diterima ke dalam *Ecole nationale de la magistrature*⁸⁸ atau dapat pula diangkat secara langsung –atas dasar pengalaman profesional– di dalam *corps judiciaire* (dinamakan *integration directe*).⁸⁹ Dalam *Ecole nationale de la magistrature*, pelatihan diberikan kepada kandidat yang diterima. Setelah anggota *sitting magistrate* selesai menjalani pelatihan tersebut –atas usulan dari CSM– ia ditempatkan di sebuah pengadilan tertentu. Presiden Prancis memiliki wewenang⁹⁰ atas pengangkatan-pengangkatan tertentu, sedangkan untuk pengangkatan lainnya (untuk anggota *standing magistrate* lainnya) wewenang ada pada pemerintah berdasarkan pertimbangan Menteri Kehakiman. Pelatihan bagi seorang hakim (*magistrate*) tidak berhenti sampai dengan mereka diangkat. *Ecole nationale de la magistrature* memiliki program pelatihan yang khusus dan berkesinambungan, yang dinamakan '*formation permanente*'. Selama karir mereka, hakim-hakim dapat berpartisipasi di dalam pelatihan tersebut. Partisipasi ini penting bagi kelanjutan karir seorang hakim (*magistrate*).

88 Lihat Pasal 15-21 (bagian I) dari *Ordonnance no 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature J.O. 23 decembre 1958* (selanjutnya disebut sebagai *Statut de la magistrature*) yang sebelumnya dikutip. Untuk penerimaan ke dalam *Ecole nationale de la magistrature*, dilakukan berbagai macam kompetisi masuk yang komparatif. Persyaratannya sangat ketat.

89 Lihat Pasal 22-25 (bagian II) dari *Statut de la magistrature*.

90 Yakni untuk aktivitas hakim pada *Cour de Cassation, premier president* dari *Cour d'appel* atau *président* dari *Tribunal de grande instance*. Lihat Pasal 65 Konstitusi.

Corps judiciaire diklasifikasi secara hierarkis. Terdapat hakim tingkat pertama dan kedua (*premier et second grade*).⁹¹ Tingkat kedua –tertinggi– kemudian dibagi lagi menjadi dua subkelompok. Di samping itu, dikenal sistem kepangkatan yang menandakan perkembangan karir mereka. Untuk dapat naik dari tingkat pertama ke tingkat kedua –yang harus dilakukan agar mendapatkan tugas mengadili yang lebih tinggi⁹² dan untuk penempatan di posisi yang lebih tinggi– pertama-tama seorang hakim harus masuk di antara kedua tingkatan. Untuk tujuan itu, seorang hakim harus terdaftar di *Tableau d'avancement*. *Tableau d'avancement* ini digunakan sebagai acuan untuk mengisi kekosongan jabatan hakim-jika ada. Pendaftaran di luar *Tableau* tidak dimungkinkan. Perpindahan dalam *Tableau d'avancement* tersebut ditentukan oleh *Commission d'Avancement*,⁹³ sebuah dewan yang terdiri dari hakim-hakim yang direkrut oleh Komisi Yudisial (CSM). Kenaikan pangkat melalui *Tableau d'avancement* dilakukan dengan cara yang berbeda. Untuk itu, informasi dari arsip seorang hakim adalah penting. Informasi arsip hakim tersebut antara lain berisikan pengalaman kerja, senioritas, mobilitas, dan insiden yang mungkin terjadi dan laporan evaluasi hakim.⁹⁴ Hakim pimpinan kemudian menyusun laporan evaluasi tersebut –setelah melakukan wawancara dengan hakim yang bersangkutan. Laporan evaluasi tersebut– yang pada prinsipnya dikeluarkan setiap dua tahun menyatakan aktivitas hakim yang bersangkutan, pendapat umum⁹⁵ dari hakim pimpinan, pendapat mengenai kelayakan untuk posisi lain atau lebih tinggi, dan kebutuhan yang bersangkutan akan pendidikan.⁹⁶

91 Lihat Pasal 2 *Statut de la magistrature*.

92 Lihat Pasal 4 *Decret n 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance no. 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature*. Pasal 4 mempertahankan, misalnya, posisi (*premier vice-*) *président d'un Tribunal de grande instance*, dan *conseiller de Cour d'appel* bagi hakim tingkat pertama, dari kelompok pertama.

93 Lihat Pasal 34 dan selanjutnya (*chapitre IV de la Commission d'Avancement*) dari *Statut de la magistrature*.

94 Lihat Pasal 12 dan selanjutnya (*chapitre II de la carrière des magistrats*) *Decret n 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

95 Suatu putusan mengenai prinsip agama, politik, kehidupan atau mengenai unsur-unsur relatif dari kehidupan pribadi seorang hakim tidak dapat dimasukkan ke dalam laporan evaluasi. Lihat Pasal 12 *Statut de la magistrature*.

Apabila seorang hakim tidak sepekat dengan hasil evaluasi, hakim tersebut dapat mendaftarkan pengaduan kepada *Commissin d'Avancement*.⁹⁷

Tableau d'avancement memiliki arti penting guna penyusunan proposal pengangkatan⁹⁸ yang dilakukan oleh CSM kepada Presiden (untuk posisi hakim di *Cour the Cassation, Premier President* dari *Cour d'appel* atau presiden dari *Tribunal de Grande Instance*) dan oleh Menteri Kehakiman kepada CSM untuk dimintakan nasihat (untuk posisi-posisi yang tersisa). Tidak ada proposal yang dikeluarkan di luar *Tableau*. Tiap tahunnya *Commission d'Avancement* menerbitkan sebuah laporan umum mengenai kegiatannya.⁹⁹

Mutasi hakim merupakan perangkat penting di Prancis di mana hanya terdapat sedikit minat atas posisi hakim di bagian ujung Utara dan Selatan negara tersebut. Sistem karir melalui *Tableau d'avancement* menempatkan mutasi sebagai faktor berharga untuk menentukan kriteria kenaikan jabatan. Namun, mutasi semakin menjadi suatu masalah karena sejumlah besar *magistrate* memiliki mitra kerja. Fenomena yang paling sering terjadi di Prancis adalah dengan menempatkan para anggota *standing* dan *sitting magistrate* di departemen pemerintahan. Hal ini menyebabkan mayoritas pejabat di Departemen Kehakiman adalah *magistrate*. Meskipun demikian, mobilitas melalui penempatan tersebut dianggap kurang prestisius dibandingkan dengan mutasi di dalam lembaga peradilan itu sendiri. Dewasa ini, penempatan ahli-ahli hukum dari luar *corps judiciaire* sebagai hakim, dimungkinkan melalui Undang-Undang tanggal 25 Februari 1992 (L.O. no. 92-189, Pasal 37).¹⁰⁰

96 Lihat Pasal 20 *Decret n 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

97 Lihat Pasal 12-2 *Statut de la magistrature*.

98 Lihat Pasal 65 Konstitusi.

99 Laporan ini memuat informasi yang disahkan mengenai kegiatan komisi. Untuk penyelidikan ini digunakanlah '*Report d'Activite de la Commission d'Avancement 1997-1998*'.

100 Lihat Pasal 41 dan selanjutnya dari *Statut de la magistrature*.

3.2. Peran CSM dalam wewenang disipliner

Pengaturan mengenai disipliner bagi hakim-hakim Prancis cukup ketat. Pasal 43 dari *Statut de la magistrature* menyatakan bahwa: '*Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son etat, a l'honneur, a la delicatesses ou a la dignite, constitue une faute disciplinaire*'. Ini merupakan gambaran luas dari suatu pelanggaran, di mana kelemahan hakim dalam bidang manajemen tugas, persyaratan, ketelitian, dan pelanggaran terhadap martabat dan kehormatan, jabatan dapat dianggap sebagai pelanggaran disipliner. Pelanggaran atas ketentuan hukum, yang merupakan bagian dari pengawasan terhadap pejabat pengadilan, akan berakibat pada sanksi disipliner.¹⁰¹ Para hakim juga bertanggung jawab atas perilaku mereka di dalam jabatannya, meskipun mereka hanya bertanggung jawab atas kesalahan yang dapat ditimpakan kepada mereka secara pribadi.¹⁰² Seorang hakim tidak dapat dipersalahkan secara pribadi atas kesalahan-kesalahan dalam mengadili.¹⁰³

Jika terdapat permasalahan indiscipliner bagi *sitting magistrate*, diberlakukan sebuah acara peradilan khusus. Departemen Kehakiman menyelenggarakan acara peradilan dan CSM bertindak sebagai hakim disipliner. Pasal 18 *Loi organique sur le Conseil superieur de la magistrature*¹⁰⁴ menentukan bahwa dalam prosedur disipliner, CSM bersidang tanpa dihadiri President Prancis atau Menteri Kehakiman. Biasanya Departemen Kehakiman tidak akan menyelenggarakan acara peradilan disipliner sebelum adanya suatu penyelidikan dari *Inspectur general des services juridiques*. Walaupun demikian, laporan dari para ketua pertarna *Cour d'Appel* atau *tribunal* biasanya akan ditindaklanjuti oleh peradilan disipliner tersebut. Meskipun begitu, sebelum melakukan peradilan disipliner, para pimpinan pengadilan dan *Inspectur general des services juridiques* dapat mengeluarkan peringatan (Pasal 44 *Statut de la magistrature*). Peringatan tersebut

¹⁰¹ Sejalan dengan hal tersebut, *Statut de la magistrature* melarang pelaksanaan fungsi publik lain (Pasal 8), keanggotaan di parlemen (Eropa) dan fungsi lain keanggotaan parlementer yang tidak sesuai (Pasal 9), mengkritik pemerintah atau menyebarkan pandangan politik sewaktu memegang jabatan dan melibatkan mereka dalam konultasi (Pasal 10), dan sebagainya.

¹⁰² Lihat Pasal 11-1 *Statut de la magistrature*.

dimasukkan ke dalam arsip hakim yang bersangkutan, tetapi setelah tiga tahun jika tidak ada peringatan baru yang dimasukkan, maka peringatan tersebut secara otomatis akan dihapus.

CSM mengeluarkan sanksi-sanksi disipliner bagi anggota *sitting magistrate*. Sanksi-sanksi tersebut berkisar antara teguran sampai dengan penarikan hak pensiun dan pelarangan pelaksanaan tugas peradilan tertentu.¹⁰⁵ Tidak dapat dilakukan banding terhadap sanksi disipliner.

4. Kesimpulan Sementara, Prancis

CSM di Prancis tampaknya sangat bertolak belakang dengan *Domstolsverket* di Swedia. CSM berwenang untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan dan pendisipliner hakim, sedang *Domstolsverket* Swedia justru tidak memiliki wewenang tersebut. Namun yang menjadi karakteristik dari sistem Prancis adalah implementasi manajemen hakim dan pengadilan yang relatif kaku dari sisi independensi. Di Prancis, hakim tidak memiliki status yang sama –baik dari sudut pandang hukum maupun dari sudut pandang sosial– dengan kebanyakan kolega mereka di luar negeri. Terdapat peraturan disipliner yang ketat dan banyak hierarki. Dalam penelitian ini juga ditemukan hierarki tersebut dalam manajemen dan anggaran masing-masing pengadilan. Dalam hal ini, pengadilan-pengadilan diberikan tanggung jawab yang kecil. Menurut responden dalam penelitian, pengaturan yang sangat tersentralisir ini tidak memberi manfaat dalam pengertian tanggung jawab, keterkaitan organisasional dan manajemen masing-masing pengadilan. Bahkan metode pengangkatan dan kenaikan pangkat –terlepas sama sekali dari cara bagaimana CSM melaksanakan tugasnya– dikritik. Menurut para responden, sistem tersebut menimbulkan kenyataan bahwa dalam sejumlah kasus, orang yang salah diangkat pada posisi yang salah. Masalah-masalah yang kontroversial misalnya pengangkatan hakim-hakim muda yang masih dalam proses pendidikan dan tidak memiliki cukup pengalaman untuk menangani kasus-kasus serius yang sering mereka hadapi.

103 Lihat Pasal 11 *Statut de la magistrature*.

104 *Loi organique no. 94-100 de 5 fevrier 1994 sur le Conseil superieur de la magistrature*.

105 Lihat Pasal 45 *Statut de la magistrature*.

CSM Prancis memiliki komposisi kepeguruan yang luas, meskipun sebagian besar berlatar belakang hakim. Konsep perwakilan tampaknya merupakan hal yang terpenting. Di samping kebutuhan akan perwakilan hakim dalam badan pengurus, mulai berkembang kebutuhan yang lebih besar akan anggota nonresiden dalam badan tersebut. Pada saat ini sedang diusahakan suatu amandemen konstitusi untuk memungkinkan hal tersebut. Dengan memasukkan lebih banyak anggota nonresiden ke dalam manajemen, diharapkan unsur pengontrolan sosial terhadap kegiatan pengurus dan juga lembaga peradilan akan menjadi lebih besar. Di Prancis sendiri, ide perluasan CSM dengan memasukkan 'anggota eksternal' tersebut tidak disambut dengan persetujuan yang bulat. Khususnya dikarenakan kalangan hakim khawatir akan politisasi –atau sebuah bayangan politisasi– terhadap prosedur pengangkatan jika amandemen yang diusulkan tersebut menjadi kenyataan. Hal tersebut pada gilirannya dapat mempengaruhi status lembaga peradilan secara negatif dan status hakim di Prancis –menurut pandangan responden sendiri– yang rentan.

5. Tugas dan Wewenang *Conseil superieur de la magistrature* Secara Umum

A. Wewenang pembuatan kebijakan

- urusan eksternal
- layanan publik
- kerjasama yudisial
- manajemen personalia
- kebijakan menyangkut pemilihan
- kebijakan menyangkut penelitian
- pemberian nasihat kepada Departemen Kehakiman
- kebijakan kualitas

- B. Wewenang pengelolaan atau manajerial
 - akomodasi dan keamanan
 - otomatisasi
 - organisasi administratif
 - penyediaan informasi administratif
- C. Prosedur anggaran
 - kebijakan anggaran
 - prosedur distribusi
 - persetujuan pembelanjaan
- D. Wewenang lainnya
 - wewenang korektif ataudisiplin
 - (wewenang pencalonan pada) pengangkatan hakim
 - kenaikan pangkat dan penempatan hakim
 - pendidikan dan pelatihan



KOMISI YUDISIAL

BAB VII

ITALIA

(CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA)



KOMISI YUDISIAL

BAB VII

ITALIA

(CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA)

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Italia

Independensi dan status lembaga peradilan Italia merupakan refleksi dari lembaga peradilan Prancis. Karena pengaruh permasalahan negara dalam perjuangan melawan kejahatan terorganisir, yaitu terorisme dan korupsi dalam pemerintahannya, independensi lembaga peradilan yang setinggi mungkin sangat diinginkan.

Hal itu tampak dari kehati-hatian Konstitusi Italia¹⁰⁶ dalam mengatur kekuasaan lembaga peradilan.¹⁰⁷ Independensi peradilan pertama-tama dijamin secara hukum melalui pengaturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian hakim. Hakim biasanya diangkat seumur hidup dan pada prinsipnya tidak dapat diberhentikan. Mereka dapat diberhentikan, diskors atau ditempatkan hanya melalui putusan Pengadilan Tinggi *Magistrate* (*Consiglio Superiore della Magistratura*, selanjutnya disebut "CSM"). CSM ini merupakan suatu lembaga semacam Komisi Yudisial, yang didirikan secara khusus untuk menjamin independensi lembaga peradilan. Sesuai dengan Pasal 105 Konstitusi, secara hukum lembaga tersebut bertanggung

¹⁰⁶ *Costituzione della Repubblica Italiana*.

¹⁰⁷ Untuk penilaian ini, lihat juga E.M.H. Hirsche Ballin/E.R. Manunza, dalam "*de Italiaanse Republiek*", [Di dalam Republik Italia]: L. Prakke dan C.A.J.M. Kortmann (editor). *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie* [Hukum konstitusional negara-negara Uni Eropa] cetakan kelima, Deventer 1998, hlm. 462.

jawab atas pengangkatan, penentuan tugas, penempatan dan kenaikan pangkat hakim, di samping mengambil tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim. Pasal 107 alinea pertama Konstitusi menjamin bahwa hakim hanya dapat dibebastugaskan atau ditempatkan berdasarkan putusan CSM. Alinea kedua Pasal 107 Konstitusi menentukan bahwa Menteri Kehakiman berwenang untuk mengambil inisiatif dalam menerapkan tindakan-tindakan disipliner. Tugas dan wewenang CSM diatur dalam Undang-undang 24 Maret 1958.¹⁰⁸ Konstitusi Italia juga memberikan jaminan fungsional atas independensi anggota peradilan. Dalam melaksanakan tugas-tugas peradilan, hakim hanya tunduk pada hukum (Pasal 101). Jaminan independensi tidak hanya diberikan kepada anggota lembaga peradilan yang berstatus hakim, namun juga kepada anggota peradilan nonhakim.¹⁰⁹

Di samping jaminan independensi individual hakim, Konstitusi Italia juga memberikan jaminan independensi di tingkat makro. Berdasarkan Pasal 104 Konstitusi Italia, lembaga peradilan merupakan organisasi yang otonom, bebas dari kekuasaan lainnya dan dikelola oleh CSM.

1.1. Organisasi peradilan di Italia

Organisasi peradilan umum diatur dalam Keputusan tanggal 30 Januari 1941, No. 12 mengenai organisasi peradilan. Peradilan umum terdiri dari lima tingkat. Tingkat terendah dalam hierarki tersebut adalah *justice of the peace* (*giudici di pace*) yang merupakan pengadilan tingkat pertama (atau melakukan mediasi) untuk perkara-perkara pidana atau perdata yang kurang penting. Tugas yang diembannya bisa dan seringkali dilaksanakan oleh nonhakim. Pengadilan *praetor* (*pretori*) merupakan lembaga peradilan tingkat kedua. Mereka terdiri dari hakim-hakim profesional yang menangani kasus-kasus banding dari *justice of the peace* dan merupakan pengadilan tingkat pertama untuk mengadili kasus-kasus perdata dan pidana yang tidak begitu serius. Pengadilan Distrik (*tribunali*) menangani kasus-kasus perdata

108 Undang-Undang tanggal 24 Maret 1958, n. 195 (yang dimodifikasi beberapa kali setelah itu). Lihat modifikasi-modifikas tersebut, antara lain, dalam A. Pizzaurusso, *Le Conseil supérieur de la magistrature en Italie, dans: Revue française de droit constitutionnel*, 9, 1992, hlm. 155-157.

109 Lihat Pasal 108 jo. 200, paragraf ketiga Konstitusi Italia.

dan pidana yang lebih serius pada tingkat pertama dan menangani banding terhadap putusan-putusan *praetori*. Pengadilan Banding (*corti d'appello*) menangani banding terhadap putusan-putusan Pengadilan Distrik sebagai pengadilan tingkat pertama. Kasasi terhadap putusan pengadilan dimungkinkan melalui Pengadilan Kasasi khusus (*corte di cassazione*) di Roma. Lembaga peradilan juga memiliki pengadilan-pengadilan khusus lainnya seperti pengadilan dan kamar (*chambers*) pengadilan banding untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan anak-anak di bawah umur, pengadilan regional untuk saluran air umum, dan Pengadilan *Assize* (*corti di assise*) serta Pengadilan *Assize* Banding (*corti di assise di appello*) yang memeriksa kejahatan-kejahatan serius dengan majelis hakim yang terdiri dari hakim profesional dan hakim awam (*lay judges*).

Di samping peradilan dengan yurisdiksi sebagaimana tersebut di atas, terdapat juga hierarki khusus dalam yurisdiksi administrasi dalam sistem peradilan Italia. Banding terhadap keputusan pemerintah yang berkaitan dengan hasil pemilu pada tingkat pertama diperiksa oleh pengadilan administratif regional (*tribunali amministrative regionali*) dengan kemungkinan banding kepada *Board of State*. Di samping pengadilan-pengadilan tersebut, masih terdapat lagi lembaga peradilan khusus lainnya dalam bidang-bidang tertentu seperti kantor Auditor Jenderal, Mahkamah Militer, Panitia Perpajakan, Mahkamah Agung untuk masalah pengairan dan juga Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang untuk menyatakan konstitusionalitas suatu peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah atau peraturan pemerintah daerah.

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Italia

Seperti kebanyakan negara di Uni Eropa, Italia memiliki sistem pemerintahan parlementer yang mewajibkan anggota pemerintahan bertanggung jawab secara kolektif kepada parlemen atas pembuatan keputusan kabinet. Setiap menteri juga bertanggung jawab secara individual dalam pelaksanaan tugas mereka masing-masing ke parlemen.¹¹⁰ Pasal 110 Konstitusi sangatlah penting dalam hubungannya dengan pelaksanaan dan tanggung jawab

¹¹⁰ Lihat Pasal 95, alinea kedua, Konstitusi Italia.

Menteri Kehakiman yang berkaitan dengan lembaga peradilan dan organisasi pengadilan. Pasal ini menyatakan bahwa Menteri Kehakiman bertanggung jawab atas organisasi peradilan dan pelayanan peradilan. Menteri Kehakiman bertanggung jawab kepada parlemen tentang bagaimana kebijakan organisasi peradilan diefektifkan dan bagaimana manajemen organisasi peradilan terbentuk. Namun, dalam prakteknya, efektifitas pengawasan parlementer terhambat oleh berbagai faktor.

Faktor pertama terletak pada cara bagaimana Menteri Kehakiman melaksanakan tanggung jawabnya atas manajemen organisasi peradilan. Hingga saat ini, atas alasan rasa hormat terhadap independensi peradilan, Menteri Kehakiman sebisa mungkin menerapkan kebijakan nonintervensi, dalam arti Menteri memastikan sesedikit mungkin terlibat dengan masalah-masalah yang berpengaruh terhadap independensi peradilan. Konsekuensi dari hal tersebut dalam bidang manajemen organisasi kehakiman adalah tidak adanya manajemen terpusat yang diterapkan di Italia. Kondisi ini tidak menguntungkan efisiensi manajemen tersebut.¹¹¹ Menurut para pengamat, Menteri kehakiman kurang menyadari kemungkinan-kemungkinan yang ditawarkan Pasal 110 sebagai dasar pembentukan manajemen yang lebih substansial dan kebijakan menteri atas manajemen pengadilan. Selama dua tahun terakhir, di bawah pemerintahan baru, terlihat suatu perubahan dengan adanya usaha dari Departemen Kehakiman untuk melakukan lebih banyak tindakan dalam rangka efisiensi sistem promosi dan kualitas pelaksanaan

111 Sebuah contoh yang membuktikan bahwa keinginan besar akan kekuasaan kehakiman yang independen di dalam organisasi kehakiman itu sendiri dapat menyebabkan masalah adalah cara bagaimana kasus-kasus yang masuk diserahkan kepada para hakim di dalam pengadilan. Sesuai dengan hal tersebut, selama kunjungan kerja di dalam kerangka diskusi mengenai manajemen sumber kerja, sistem Italia 'giudice naturale' secara langsung disebut. Sistem tersebut ditafsirkan di dalam suatu sistem tabel untuk penugasan kasus. Pemikirannya adalah bahwa dengan penugasan kasus-kasus kepada para hakim, harus digunakan suatu sistem objektif: keahlian atau pengalaman hakim-hakim atau bagian-bagian tertentu tidak boleh memainkan peran. Oleh karena itu, yang menjadi penentu adalah urutan masuknya kasus. Sistem tabel ini menyebabkan kasus-kasus yang sangat penting jatuh ke meja seorang hakim yang tidak berpengalaman dan hanya ada kemungkinan kecil untuk digunakannya atau adanya subspecialisasi tertentu di dalam suatu spesialisasi utama (hukum pidana, hukum perdata dan yang semacamnya). Seseorang dapat melihat kekurangan sistem tersebut, dari sudut pandang efisiensi, sebagai suatu barga yang harus dibayar untuk kemandirian dan imparsialitas (ketidakberpihakan) yang lebih tinggi.

peradilan. Sejalan dengan hal itu, kementerian sedang mengupayakan sebuah undang-undang untuk mengharmonisasikan dan menyatukan organisasi pengadilan pada tingkat pertama. Diharapkan Undang-undang tersebut akan berlaku pada tanggal 2 Juni 1999. Undang-undang tersebut mengatur peleburan dua badan pengadilan tingkat pertama (*pretore* dan *giudice tribunale*). Proyek *realizzazione giudice unico in primo grado* ini kurang-lebih sama dengan proyek pengintegrasian pengadilan *cantonal* di Belanda).

Faktor kedua sesungguhnya terletak pada parlemen sendiri. Parlemen turut melestarikan kontrol atas manajemen dan organisasi pengadilan melalui tanggung jawab kementerian –sesuatu yang di masa lalu kurang mendapatkan peluang. Hingga kira-kira limabelas tahun lalu, para Pimpinan Kamar di Parlemen tidak membolehkan pembahasan pertanyaan-pertanyaan yang berkenaan dengan lembaga peradilan. Hal ini, sekali lagi, disebabkan oleh penghormatan terhadap independensi pengadilan. Dewasa ini pertanyaan-pertanyaan mengenai aktivitas lembaga peradilan diajukan secara reguler. Menteri juga menjawab pertanyaan-pertanyaan mengenai masalah kualitas peradilan. Namun, jika semua berjalan dengan baik, menteri tidak akan memberikan komentar mengenai substansi putusan.

2.1. Pengawasan terhadap aktivitas organisasi peradilan

Menteri Kehakiman melakukan pemeriksaan sistematis dan acak atas aktivitas-aktivitas organisasi peradilan. Menteri Kehakiman memiliki inspektorat khusus untuk mengumpulkan informasi mengenai aktivitas-aktivitas organisasi peradilan dan hakim secara individu. Hal tersebut menyangkut permasalahan-permasalahan seperti organisasional pengadilan, masa jabatan serta perlakuan hakim terhadap para pihak berperkara dan publik.

Setiap tiga tahun sekali, dilakukan suatu inspeksi umum terhadap CSM. Selain itu, dapat pula dilakukan inspeksi-inspeksi khusus, misalnya sebagai tindak lanjut atas pengaduan masyarakat. Saat ini terdapat suatu rancangan undang-undang yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial Italia, CSM, harus diberikan wewenang untuk menilai hakim (dengan melakukan *valutazione*) setiap empat tahun.

2.2. Anggaran lembaga peradilan

Berdasarkan Pasal 110 Konstitusi Italia, Menteri Kehakiman berwenang mengalokasikan dana kepada berbagai pengadilan. Melalui undang-undang tentang anggaran, parlemen dan Menteri Kehakiman, setiap tahunnya menyediakan dana tersebut. Menteri kemudian menggunakan dana untuk tujuan-tujuan tertentu (bagi pengadilan) dan bertanggung jawab atas pembayaran gaji para hakim. Kriteria pembagian dan penjatahan anggaran di antara organisasi peradilan yang berbeda-beda ditentukan oleh Menteri Kehakiman.¹¹² Terdapat pembahasan di Italia mengenai perlunya kontrol-diri (*self-control*) di antara berbagai organisasi pengadilan dalam hal pembuatan kebijakan sehubungan dengan pembelanjaan anggaran. Wewenang untuk melakukan pengeluaran-pengeluaran tertentu dan pengeluaran untuk personel nonhakim dimandatkan oleh Menteri Kehakiman kepada '*capo del ufficio*' di pengadilan Italia, yaitu suatu jabatan yang sebanding dengan '*directeuren beheer*' di Belanda.¹¹³ Terdapat rencana untuk memberikan wewenang anggaran lebih besar kepada '*consigli giudiziari*' dalam waktu dekat ini (dimana seorang ketua pengadilan, penuntut umum dan delapan hakim dari berbagai bagian organisasi pengadilan memiliki kursi dalam suatu yurisdiksi pengadilan). Namun untuk sementara waktu, kewenangan utama atas anggaran (termasuk dalam arti administratif) masih ada pada Menteri Kehakiman.

3. *Consiglio Superiore della Magistratura*: Susunan dan Wewenang

CSM yang didirikan berdasarkan Konstitusi 27 Desember 1947 memulai kerjanya pada tanggal 1 Januari 1948 dan merupakan Komisi Yudisial pertama di Eropa. Pada saat ini, CSM terdiri dari 33 anggota. Tiga diantaranya merupakan anggota tetap yang diangkat melalui undang-undang, yaitu Presiden Republik (yang secara resmi mengetuai CSM), Presiden

112 Dalam masalah ini, CSM memiliki wewenang pemberian nasehat untuk organisasinya sendiri. CSM tidak memiliki suara dalam hal besarnya anggaran untuk badan kehakiman lainnya. Juga, personel CSM berada dibawah kementerian.

113 Lihat A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino 1996. hlm. 109-110.

Mahkamah Agung dan Jaksa Penuntut Umum pada Pengadilan Kasasi. Duapuluh anggota berasal dari lingkungan peradilan serta anggota OM (*'togati'*) dan sepuluh anggota lainnya berasal dari luar organisasi peradilan (*'laici'*).

Para hakim dan anggota OM memilih sendiri *magistrate* yang akan mewakilinya di CSM. Dalam prakteknya, hal ini dilakukan melalui asosiasi *magistrate* (*'Associazione Nazionale Magistrati'*). Di dalam asosiasi tersebut, terdapat beberapa gerakan (*'correnti'*) yang biasanya mengajukan kandidat gerakannya masing-masing. Asosiasi tersebut memiliki status hukum perdata dan tidak memiliki dasar hukum yang khusus. Asosiasi kemudian membahas daftar kandidat melalui suatu sistem perwakilan proporsional. Setiap daftar kandidat harus mendapatkan 9% suara. Terdapat 8800 *magistrate* di Italia. Responden penelitian ini memperkirakan bahwa 90-95% dari *magistrate* tersebut merupakan anggota asosiasi. Sebenarnya, seorang *magistrate* tidak perlu untuk tergabung dalam asosiasi untuk memiliki hak untuk memilih atau hak untuk dipilih menjadi anggota CSM. Dalam hak pilih pasif yang bersifat aktif dan terkait dengan susunan CSM. Yang penting adalah apakah seseorang itu *magistrate* atau tidak.¹¹⁴ Namun dengan adanya batas pemilihan sebesar 9%, dalam prakteknya kecil kemungkinan bagi seseorang di luar gerakan yang ada dalam *Associazione Nazionale Magistrati* untuk dapat mengaukan daftar kandidat.

Sebagaimana disebut sebelumnya, sepuluh anggota CSM berasal dari luar lingkungan *magistrate*. Para pihak dari luar ini (*'laici'*) haruslah merupakan ahli hukum. Para anggota itu harus menjabat sebagai akademisi atau pengacara dengan pengalaman sedikitnya lima belas tahun (Pasal 106 Konstitusi Italia). Para kandidat diajukan oleh partai-partai politik dan dipilih oleh parlemen melalui pemilihan tertutup dalam sidang gabungan (*joint session*). Wakil Presiden CSM dipilih oleh CSM dari 'pihak luar' yang berlatar belakang nonhakim.

114 Pemilihan diatur oleh hukum, yakni Undang-Undang 12 April 1974, NR. 74. Lihat V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, hlm. 749.

Para anggota CSM yang terpilih (*magistrate* dan pihak luar) memiliki masa jabatan selama empat tahun. Kecuali ketiga anggota CSM yang 'permanen', semua anggota dapat dipilih kembali.

Pengaturan bahwa semua anggota CSM, kecuali ketiga anggota tetap, diperbaharui setiap empat tahun, menyebabkan adanya ketidaksinambungan dalam CSM. Pengalaman memperlihatkan bahwa ketidaksinambungan ini tidak diinginkan. Namun, pihak-pihak lain mengatakan bahwa ketidaksinambungan ini memiliki segi-segi positif. Memang akan ada waktu yang hilang bagi lembaga saat masuk orang-orang baru yang belum berpengalaman. Namun, di sisi lain, hal tersebut membuka peluang yang lebih besar untuk lahirnya ide-ide baru.

Peran Presiden Republik Italia (yang secara resmi merupakan presiden CSM) lebih merupakan peran simbolik, atau setidaknya tidak memiliki peran yang mengarah pada keterlibatan secara intrinsik dalam kegiatan CSM. Ketika pada tanggal 13 Mei 1991 Presiden Cossiga mengambil alih wewenang yang didelegasikan kepada wakil presiden, terjadi pengunduran diri keanggotaan CSM secara kolektif. Hal ini mengakibatkan aktivitas-aktivitas CSM terhenti. Setelah adanya intervensi oleh ketua kamar-Kamar di parlemen, pengunduran diri tersebut dicabut.

3.1. Anggota nonhakim di CSM Italia

Adanya sebagian anggota nonhakim di CSM tidak dianggap sebagai masalah dan bahkan ditanggapi secara positif. Kalangan peradilan memiliki pandangan yang serupa akan hal tersebut. Namun, susunan CSM pada saat ini tidak cukup homogen. Cukup banyaknya anggota nonhakim dalam CSM yang dipilih oleh parlemen dianggap berpotensi untuk melemahkan kedudukan CSM itu sendiri. Sebenarnya kekhawatiran tersebut tidak perlu ada jika dalam mengangkat ahli-ahli hukum sebagai anggota CSM, parlemen hanya berdasarkan bobot dan kualitas profesional. Dengan demikian, mereka yang diangkat akan relatif independen dari kekuasaan politik. Namun, jika anggota CSM yang nonhakim dipilih terutama berdasarkan hubungan mereka dengan sebuah fraksi politik tertentu di parlemen, maka kondisinya akan berbeda. Mereka akan bergantung pada fraksi tersebut untuk dapat

diangkat kembali ke posisi yang layak setelah berakhirnya masa jabatan mereka di CSM.

Keharusan adanya suara mayoritas untuk pemilihan calon dari luar (nonhakim) menyebabkan negosiasi mengenai daftar kandidat antara partai-partai politik di parlemen harus dilakukan. Karena hal tersebut -dan mungkin juga karena pemilihannya yang tertutup- keterikatan kandidat dengan partai-partai politik tertentu menjadi agak lemah. Namun, meskipun pengaruh politik dari partai tidak begitu kuat - dan tidak begitu terorganisir - dibanding dengan di parlemen, tetapi asal-usul politik dari partai tetap memainkan suatu peran.

Dalam prakteknya kandidat dari luar (nonhakim) tidak terlalu diperhitungkan daripada calon yang berasal dari kalangan *magistrates*. Dinamika di CSM dalam menentukan anggota, lebih ditentukan oleh afinitas politik daripada oleh kemampuan. Sehubungan dengan itu para responden Italia menekankan bahwa di samping cara pembentukannya, organisasi CSM (yang cukup besar) menghambat pembuatan keputusan dan membuatnya rentan terkena politisasi.

3.2. Masa Depan

Di dalam kerangka revisi ketatanegaraan yang cukup besar, yang saat ini ditangguhkan di Italia, beberapa proposal berkenaan dengan CSM juga telah diserahkan. Diusulkan agar ada pasal baru yang dimasukkan ke dalam Konstitusi Italia. Berdasarkan proposal tersebut akan didirikan dua Komisi Yudisial, satu CSM untuk peradilan umum dan satu CSM untuk peradilan administratif. CSM untuk peradilan umum akan dibagi lagi ke dalam dua bagian. Satu untuk anggota *sitting magistrate* dan satu lagi untuk penuntut umum (Kantor Jaksa Penuntut Umum Negara).¹¹⁵

Berdasarkan proposal tersebut pula, wewenang untuk menjatuhkan tindakan-tindakan disipliner akan diserahkan kepada sebuah pengadilan baru (*Corte di Giustizia della Magistratura*). Selain itu, kewenangan Menteri

¹¹⁵ Susunan CSM untuk kekuasaan kehakiman umum, menurut proposal, adalah: 3/5 anggota magister, 2/5 anggota non-magister.

Kehakiman akan dikurangi. Menteri Kehakiman secara formal dapat berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan dengan CSM dan berhak untuk mengajukan usulan dan permintaan, namun tidak memiliki hak suara. Proposal-proposal di atas berasal dari Komisi Parlemen untuk melakukan revisi Konstitusi.¹¹⁶ Komisi tersebut terdiri dari gabungan dua kamar di parlemen. Sampai saat ini Rancangan Perubahan Konstitusi tersebut tidak mendapatkan suara mayoritas. Namun, para responden telah menyatakan bahwa pada saat ini mereka masih menunggu proposal tersebut diajukan kembali, baik dalam bentuk yang telah direvisi maupun tidak.

3.3. Peran CSM dalam pengangkatan, kenaikan pangkat, dan penempatan

Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *magistrate*. Untuk diangkat menjadi hakim di Italia, pertama-tama seseorang harus diterima dalam pelatihan hakim. Seperti di Prancis, penerimaan tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif. Bagi mereka yang lolos ujian tersebut (*concorso*), mereka diangkat sebagai *uditor giudiziario* (semacam calon pegawai negeri pengadilan). Setelah dua tahun melalui evaluasi mereka kemudian dapat diangkat menjadi *magistrate* (hakim).

Penempatan hakim merupakan wewenang CSM. Penempatan tersebut memiliki sifat ganda. Di satu sisi penempatan dapat berlaku sebagai suatu sanksi disipliner bagi seorang hakim, di sisi lain, penempatan yang tidak berhubungan dengan sanksi disipliner. Contoh penempatan yang tidak berhubungan dengan sanksi misalnya jika anak seorang hakim memiliki permasalahan pidana di sebuah kota pedesaan. Hakim tersebut dapat ditempatkan di kota lain. Contoh lainnya yang jarang terjadi misalnya seorang hakim terbukti –diketahui melalui percakapan di telfon– memiliki hubungan pertemanan dengan pelaku kejahatan.

¹¹⁶ *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione (Camera dei Deputati, N. 3931-A, Senato della Repubblica N. 2583-A)*, yang ditawarkan kepada kedua ketua Kamar pada tanggal 4 November 1997, hlm. 95 dan seterusnya.

Di Italia –seperti halnya di Prancis– bukanlah hal yang aneh bagi hakim untuk ditempatkan di Departemen Kehakiman. Banyak personel di dalam *Ministero di Grazi e Giustizia* adalah *magistrate* atau hakim.¹¹⁷

Kewenangan untuk mengangkat presiden *Magistrati Dirigenti* ada pada CSM (dan Menteri Kehakiman-dalam batas tertentu). Mekanismenya adalah salah satu komisi dalam CSM mempersiapkan proposal pengangkatan.¹¹⁸ Proposal tersebut kemudian diplenokan dalam CSM. Setelah pleno menetapkan proposal pengangkatan, proposal tersebut diserahkan kepada Menteri Kehakiman dan kemudian Menteri Kehakiman memberikan pertimbangannya.¹¹⁹ Jika menteri tidak setuju atas proposal CSM, maka CSM akan membahas proposal tersebut kembali dalam sidang pleno. Jika setelah melalui pleno, CSM tetap pada pendiriannya, maka proposal tersebut akan ditetapkan menjadi keputusan yang mengikat. Yang menjadi kendala adalah pengangkatan tersebut hanya berlaku efektif jika telah ditetapkan oleh Menteri (melalui keputusan menteri). Jika menteri masih menentang pengangkatan tersebut, menteri menggantungkan pengangkatan tersebut untuk waktu yang lama. Jika terjadi kasus demikian, maka Mahkamah Konstitusi dapat turun tangan. Mahkamah Konstitusi tidak memberikan jawaban secara langsung jika sebuah persetujuan memang diperlukan, tetapi biasanya mewajibkan orang-orang yang tidak berpihak untuk berkolaborasi.¹²⁰

Penolakan Menteri Kehakiman untuk menetapkan pengangkatan seorang presiden *Magistrati Dirigenti* sebagaimana dijelaskan di atas –walaupun atas alasan keraguan akan kemampuan administrasi kandidat– semakin

117 Hal ini dilakukan oleh Komisi kelima, yakni *Commissione per il conferimento degli Uffici Direttivi*.

118 Lebih buruk lagi: posisi eksekutif di Departemen Kehakiman Italia dikhususkan untuk magister atau hakim.

119 Menteri Kehakiman memiliki wewenang umum untuk memberikan pendapat atas konsep keputusan CSM, yang (juga) terletak dalam lingkup wewenang Menteri, namun ia jarang menggunakannya dalam kasus-kasus biasa yang tidak melibatkan pengangkatan.

120 Lihat juga Pasal 11 Undang-Undang no. 195 tahun 1958 (Undang-undang tentang CSM) dan sebagai contoh keputusan Pengadilan Konstitusi tanggal 27 Juli 1992, no. 379. Disini menyangkut sebuah kasus tentang pengangkatan Cordova sebagai penuntut umum anti-mafia di Palermo.

bermasalah karena sebenarnya secara umum Kementrian Kehakiman tidak mengenal kandidat yang dicalonkan oleh CSM dengan cukup baik. Oleh karena itu, sebenarnya sulit bagi Menteri Kehakiman untuk dapat menolak kandidat dengan alasan yang objektif. Umumnya kementrian hanya memiliki sangat sedikit informasi mengenai individu hakim. Informasi tentang individual hakim hanya akan tersedia jika mereka telah lulus ujian kompetitif (*concorso*) dua tahun setelah diangkat menjadi hakim, atau jika mereka kembali mendaftar untuk jabatan hakim di Pengadilan Banding tiga belas tahun setelah pengangkatan mereka; atau jika mereka ingin mendapatkan status hakim di Pengadilan Kasasi dua puluh tahun setelah pengangkatan mereka.¹²¹ Periode tersebut berlangsung terlalu lama. Kebutuhan akan informasi mengenai kualitas masing-masing hakim juga kurang bisa diperoleh melalui inspeksi sistematis dan acak yang dilakukan oleh kementrian – melalui inspektorat di bawahnya. Saat ini sedang dipertimbangkan rancangan undang-undang yang melibatkan CSM dalam penilaian hakim, antara lain dalam bentuk wewenang untuk melaksanakan suatu *Valutazione* setiap empat tahun.

3.4. Peran CSM dalam wewenang disipliner

CSM memiliki kewenangan diskresioner untuk menerapkan sanksi disipliner terhadap berbagai pelanggaran peradilan (*judicial misconduct*) (Pasal 107 Konstitusi Italia). Walau demikian, tidak dijelaskan lebih rinci mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran peradilan tersebut. Karena itu perlu ada kriteria yang lebih jelas untuk menerapkan wewenang ini, khususnya terhadap hakim. Menteri Kehakiman dapat mengambil inisiatif untuk mengusulkan penerapan tindakan tersebut (sesuai dengan Pasal 107, alinea kedua, Konstitusi), setelah Jaksa Agung mempersiapkan tindakan tersebut. Badan Inspektorat di Departemen Kehakiman bertugas mengumpulkan informasi untuk membantu Menteri Kehakiman dalam melakukan kewenangannya tersebut. Berdasarkan usulan yang disampaikan menteri, CSM akan memutuskan perlu tidaknya tindakan disipliner tersebut dalam sidang pleno.¹²² Banding terhadap putusan CSM dapat diajukan kepada

121 Sistem kenaikan pangkat berlangsung secara otomatis berdasarkan senioritas, dengan pengecualian kasus-kasus pengangkatan berdasarkan prestasi (*demerito*).

122 Pasal 10, pendahuluan dan subbagian 3, Undang-Undang tentang CSM.

Pengadilan Kasasi. CSM memiliki sebuah komisi khusus yang bertugas memeriksa hakim sehubungan dengan pemberian sanksi disipliner (*Commissione per le inchieste riguardanti i magistrati*).

3.5. Wewenang CSM yang lain

CSM memiliki kewenangan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim. Hakim yang masih dalam masa pelatihan memperoleh suatu paket pelatihan wajib (*uditore giudiziario*) sebagaimana disebut sebelumnya. Pengacara juga dapat ambil bagian dalam beberapa pelatihan tersebut. Untuk pelatihan-pelatihan yang diadakan CSM –yang bersifat *ad hoc*– minat peserta selalu melebihi kapasitas. Sebagian besar pelatihan berlangsung selama tiga hari, beberapa lainnya berlangsung lima hari. Sekitar 80 hingga 100 *magistrate* berkumpul pada sesi-sesi tersebut.

Dalam interview dengan narasumber, diperoleh informasi bahwa CSM, khususnya dalam dua tahun terakhir, telah menjalankan sebuah fungsi penting yang tampaknya justru tidak didasari oleh undang-undang atau peraturan. Lembaga itu melihat bahwa ia memiliki kewajiban untuk turun tangan secara publik dalam kasus dimana hakim diserang secara publik, misalnya melalui media. Tujuannya biasanya adalah untuk menggariskan perbedaan antara hak untuk mengkritik hakim dengan penghinaan secara langsung, yang tidak saja mempengaruhi pribadi hakim namun juga mencemarkan kredibilitas seluruh lembaga peradilan. Pernah terjadi suatu kasus dimana melalui suatu keputusan, CSM dapat memperlihatkan bahwa tuduhan publik yang ditujukan kepada hakim tidaklah berdasar. Dengan keputusan yang diumumkan seperti itu, kepercayaan terhadap lembaga peradilan, jika perlu, dapat dipulihkan.

4. Kesimpulan Sementara, Italia

Di Italia, hubungan antara Departemen Kehakiman, (dan parlemen) dengan pengadilan ditentukan oleh sebuah model di mana independensi peradilan memperoleh prioritas yang tinggi. Menurut pendapat CSM, keberadaan CSM telah memperkuat independensi peradilan.

Dalam organisasi peradilan dirasakan perlunya sebuah metode kerja yang formal, untuk menghindari pengaruh faktor pribadi dalam pengalokasian tugas. Perlu diingat bahwa Italia memiliki sejarah problem yang luar biasa atas terorisme, korupsi, dan kejahatan terorganisir. Penanganan masalah-masalah tersebut terutama dibebankan pada pengadilan. Telah dijelaskan pula bahwa ada suatu kelemahan dalam sistem yang digunakan di Italia. Namun, kelemahan tersebut merupakan konsekuensi dari pilihan sistem dimana independensi peradilan mendapatkan prioritas yang tinggi – ‘Itu adalah harga yang harus dibayar.’

Keuntungan dan kerugian dalam penyusunan organisasi CSM seringkali saling berkaitan erat. Keadaan dimana setiap empat tahun badan pengurus harus bekerja dalam susunan anggota baru mengakibatkan terjadinya masa transisi secara berkala yang berpotensi kuat menyebabkan lahirnya keputusan yang tidak terlalu mendalam. Namun, di sisi lain hal tersebut dapat mempermudah pembaharuan kebijakan.

Di samping itu, ciri khas sistem Italia yang mencolok adalah penekanan yang kuat pada independensi hakim secara individual. Hal itu mendatangkan sikap hati-hati pada Menteri Kehakiman dan juga parlemen jika menyangkut substansi kewenangan lembaga peradilan. Kehati-hatian ini telah mengakibatkan adanya pemisahan tanggung jawab yang besar. Lembaga peradilan melaksanakan kekuasaan yudikatif secara independen, sedangkan Departemen Kehakiman mengatur manajemen dan masalah anggaran pengadilan. Hampir tidak disebutkan mengenai tanggung jawab Komisi Yudisial (CSM) di bidang anggaran, yang berarti juga hanya ada sedikit pula pendelegasian manajemen yang menyangkut organisasi pada tingkat pengadilan. Namun pada saat ini telah dilakukan langkah-langkah untuk memberikan tanggung jawab yang lebih besar di bidang anggaran pada organisasi pengadilan itu sendiri. Di Italia, kebutuhan pengadilan untuk mengemban sendiri tanggung jawab di bidang manajemen tampaknya tidak terlalu besar.

Seperti halnya di Prancis, penekanan pada independensi peradilan berpengaruh besar terhadap sistem pengangkatan dan kenaikan pangkat hakim. Berbeda dengan di Belanda misalnya, Menteri Kehakiman Italia

sama sekali tidak dapat mencampuri masalah pengangkatan dan kenaikan jabatan. Menurut para responden, sistem pengangkatan, kenaikan jabatan, penempatan, dan disiplin hakim melalui CSM telah memperkuat independensi lembaga peradilan. Namun, masih harus ada batasan dan pengawasan publik dalam kaitannya dengan pengangkatan dan kenaikan pangkat. Selain itu masih diperdebatkan pula masalah besarnya rasio organisasi pengadilan di Italia. Hal tersebut membuka peluang politisasi atas pengadilan dan kekuasaan yudikatif.

5. Tugas dan Wewenang *Conseil superieur de la magistrature* Secara Umum

A. Wewenang pembuatan kebijakan

- urusan eksternal
- layanan publik
- kerjasama yudisial
- manajemen personalia
- kebijakan menyangkut pemilihan
- kebijakan menyangkut penelitian
- pemberian nasihat kepada Departemen Kehakiman
- kebijakan menyangkut kualitas

B. Wewenang pengelolaan atau manajerial

- akomodasi dan keamanan
- otomatisasi
- organisasi administratif
- penyediaan informasi administratif

C. Prosedur anggaran

- kebijakan anggaran
- cara-cara distribusi
- persetujuan pembelanjaan

D. Wewenang lainnya

- wewenang korektif atau disiplin
- (wewenang pencalonan pada) pengangkatan hakim
- kenaikan jabatan dan penempatan hakim
- pendidikan dan pelatihan



KOMISI YUDISIAL

BAB VIII
REPUBLIK CEKO



BAB VIII REPUBLIK CEKO

1. Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan di Republik Ceko

Konstitusi Ceko 1993 menjamin independensi peradilan dengan cara yang berbeda-beda, baik secara legal dan fungsional maupun dari segi kelembagaan. Pasal 82 Konstitusi Ceko mengandung jaminan fungsional secara umum bahwa hakim melaksanakan kekuasaan mengadili secara independen. Independensi ini tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun. Jaminan independensi yang pertama, dari segi hukum, dapat ditemukan dalam Pasal 82 Konstitusi Ceko. Pasal ini menyatakan bahwa hakim tidak dapat diberhentikan atau ditempatkan ke pengadilan lain di luar kemauan mereka. Pengecualian dari jaminan ini hanya dimungkinkan dengan adanya peraturan disipliner. Dari segi hukum, independensi peradilan dijamin oleh Pasal 93. Presiden Republik mengangkat hakim untuk masa jabatan yang tidak terbatas. Pengaturan dalam konstitusi mengenai jaminan independensi peradilan secara kelembagaan tidak bersifat langsung. Pasal 2 Konstitusi membedakan berbagai kekuasaan negara, termasuk kekuasaan yudikatif. Selanjutnya, Pasal 81 berisi tentang penyerahan kewenangan pemeriksaan sengketa kepada pengadilan-pengadilan yang independen, sedangkan aspek-aspek utama organisasi termuat dalam Pasal 83 jo. 91 Konstitusi.

Sebagaimana dijelaskan, independensi peradilan secara permanen diatur dalam Konstitusi Ceko tahun 1993. Sistem tersebut merupakan refleksi sejarah yang baru saja berlalu. Di bawah rezim komunis, independensi peradilan –tepatnya dalam hal sengketa administratif– tidak begitu terjamin.

1.1. Organisasi peradilan di Republik Ceko

Lembaga peradilan di Republik Ceko memiliki struktur organisasi empat tingkat dan sebuah prosedur banding yang rumit, yang tidak akan dibahas seluruhnya di sini. Tingkat pertama adalah Pengadilan Distrik (*District Courts*) sebanyak 78 buah yang bertindak selaku pengadilan tingkat pertama atas perkara pidana, perdata dan administratif yang tidak begitu penting. *Kedua*, Pengadilan Regional (*Regional Court*) sebanyak 8 buah yang menangani beberapa kasus banding terhadap keputusan Pengadilan Distrik. Beberapa putusan Pengadilan Distrik dapat diajukan banding secara terpisah kepada Pengadilan Banding Khusus. *Ketiga*, Pengadilan Tinggi (*Higher of Superior Court*) sebanyak 2 buah yang bertugas untuk memeriksa banding atas putusan-putusan tertentu dari Pengadilan Regional yang diajukan oleh Menteri Kehakiman. *Keempat*, sebuah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang bertanggung jawab sebagai pengadilan di tingkat kasasi.

Selain badan pengadilan tersebut, masih ada tiga Pengadilan Niaga, bertempat di Praha, Brno dan Ostrava. Pengadilan khusus ini memainkan peran penting dalam liberalisasi ekonomi di Ceko. Mereka terutama menangani kasus-kasus profesional dan bisnis dalam lingkup persaingan usaha yang jujur dan terbuka, kebijakan harga, praktek dagang yang sehat, dan lain-lain. Pasal 91 Konstitusi mengatur bahwa selain Mahkamah Agung (untuk kasus biasa), harus dibangun sebuah Mahkamah Agung Administratif. Namun, sampai saat ini institusi ini belum berdiri. Dikenal pula Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk menangani pengawasan konstitusional atas putusan badan administrasi (pemerintah) dan legislatif. Sistem organisasi peradilan di Republik Ceko bersifat rumit dan terfragmentasi. Pengaturan yurisdiksi yang rumit menyebabkan organisasi peradilan dan kekuasaan yudikatif tidak dapat menyelesaikan perkara secara efektif dan efisien. Penumpukan perkara –terutama pada Pengadilan Niaga– sangatlah tinggi.¹²³

¹²³ Lihat memorandum *Menteri Kehakiman, Prinsip-prinsip Reformasi Lembaga Kehakiman* (14 April 1999), Praha 1999, dan hlm. 6-7.

Aspek utama dari organisasi peradilan diatur dalam Konstitusi, sedangkan perinciannya tertuang dalam undang-undang. Peraturan disipliner menyangkut hakim di Republik Ceko memiliki pengaturan khusus. Pada prinsipnya, kewenangan disipliner terletak pada pengadilan tempat bekerjanya hakim yang dikenai tindakan disipliner tersebut.¹²⁴ Dengan demikian seorang hakim yang telah melakukan pelanggaran disipliner akan diadili oleh hakim rekan sekerjanya. Ketua pengadilan yang bersangkutan memiliki tugas menyelenggarakan pengadilan disipliner tersebut. Sistem ini akan direvisi dalam waktu dekat karena dianggap tidak mendukung munculnya kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Organisasi peradilan Ceko pada saat ini sedang menjalani reformasi dalam arti yang lebih umum. Penjelasan mengenai hal tersebut akan dilanjutkan dalam bagian 3.

Sejak revolusi 1989, lembaga peradilan di Republik Ceko menghadapi berbagai masalah. *Pertama*, mereka harus meninggalkan masa lalu menyangkut berbagai bidang yang menuntut perlunya pembersihan lembaga peradilan serta mekanisme rehabilitasi. Disamping itu, lembaga peradilan menghadapi berbagai macam kasus yang terkait dengan transisi dari ekonomi sosialis ke ekonomi pasar. Munculnya bidang-bidang hukum baru seperti hukum persaingan. Pengadilan menjadi kewalahan dengan meningkatnya perkara pidana (dipengaruhi oleh gelombang kejahatan pada pertengahan tahun sembilan puluhan) dan perkara perdata (dikarenakan aktivitas pasar yang meningkat, etika bisnis dan industri yang masih rendah, kebangkrutan, 'krisis hutang', pengembalian harta yang telah dirampas di masa lalu, dan sebagainya). Infrastruktur peradilan yang ada sudah tidak sesuai dengan perkembangan, mekanisme serta keahlian yang dibutuhkan untuk mengatasi peningkatan jumlah kasus yang cepat dan tinggi sangalah minim. Adanya eksodus hakim semakin memperburuk keadaan. Hampir separuh dari hakim-hakim yang menjabat mengundurkan diri dari jabatan mereka antara tahun 1990 hingga 1993. Sebagian karena alasan politik, sebagian lagi karena minat terhadap sektor swasta di mana terdapat kebutuhan yang tinggi akan ahli hukum (khususnya sebagai notaris). Masalah-masalah tersebut tidak hanya menyebabkan kesulitan dalam memproses perkara, tetapi juga

¹²⁴ Lihat undang-undang no. 412/1992 Coll. Tentang Tanggung Jawab Kedisiplinan Hakim, dalam konteks ketentuan lebih lanjut.

menimbulkan masalah dalam bidang status dan wewenang lembaga peradilan. Melalui kombinasi berbagai faktor, muncul ketidakpercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Hingga tahun 1994, kondisi tersebut khususnya menghambat perekrutan hakim-hakim muda yang dibutuhkan untuk menangani beban kerja yang meningkat. Minat untuk menjadi hakim di kalangan ahli hukum muda rendah. Hal ini juga disebabkan karena gaji hakim yang sangat rendah. Pada saat ini kemerosotan di lingkungan lembaga peradilan terhenti. Pengadilan telah berhasil merekrut lebih banyak hakim yang diharapkan dapat mendukung pengadilan untuk mampu menyelesaikan tumpukan perkaranya di masa mendatang.

Menurut pendapat para ahli di Uni Eropa, bagaimana pun juga usaha-usaha tersebut tidak cukup mampu memenuhi kebutuhan yang disyaratkan agar Ceko dapat menjadi anggota Uni Eropa. Bagi sejumlah ahli yang melakukan misi untuk Uni Eropa pada bulan November 1997, independensi peradilan di Republik Ceko masih belum cukup terjamin. Khususnya dalam hal metode manajemen (di mana ketua pengadilan adalah kepala pengadilan dan juga bertanggung jawab atas manajemen pengadilan kepada Menteri Kehakiman), struktur organisasi yang rumit dan juga kebuntuan perkara-perkara serta mekanisme keuangan yang tidak memadai. Hal-hal tersebutlah yang menyebabkan para ahli di Eropa tersebut menganggap bahwa organisasi di Ceko tidak cukup mampu untuk memenuhi persyaratan agar dapat diterima menjadi anggota Uni Eropa.¹²⁵

Untuk mengatasi permasalahan yang tidak mampu dipecahkan sampai ke akar-akarnya oleh organisasi peradilan Ceko dan untuk memenuhi persyaratan masuk yang ditentukan oleh Uni Eropa, saat ini telah dimulai upaya revisi organisasi peradilan secara meluas. Pemerintah Ceko telah membahas aspek-aspek utama dari reformasi tersebut sejak tanggal 14 April 1999 (Prinsip-prinsip Reformasi Lembaga Kehakiman). Sesuai dengan tujuan, rencana untuk reformasi ditetapkan pada tanggal 15 Juni 1999.

¹²⁵ Lihat *Terms of Reference CZ. 9810-03-02*, hlm. 1.

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Republik Ceko

Pemerintah Ceko memiliki sistem tanggung jawab pemerintah yang kolektif. Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri) diangkat oleh Presiden (Pasal 68 Konstitusi). Parlemen dapat menjatuhkan pemerintah melalui mosi tidak percaya (Pasal 72 Konstitusi), hal mana mewajibkan pemerintah untuk mengundurkan diri. Perdana Menteri mengirimkan surat pengunduran dirinya kepada presiden dan para menteri juga mengirimkannya kepada presiden melalui Perdana Menteri.

Saat ini Menteri Kehakiman Ceko bertanggung jawab atas manajemen organisasi peradilan. Tanggung jawab ini memiliki beberapa aspek yang berbeda. Pertama, Menteri Kehakiman adalah orang yang bertanggung jawab atas anggaran. Menteri Kehakiman menangani perlengkapan dan pendanaan pengadilan. Dalam siklus anggaran saat ini, kebutuhan Pengadilan Distrik dan Pengadilan Niaga didaftarkan, dikoordinasikan dan diteruskan oleh Pengadilan Regional kepada Menteri Kehakiman tiap tahunnya. Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Konstitusi menyerahkan daftar kebutuhan mereka langsung kepada Menteri Kehakiman. Daftar kebutuhan merupakan dasar bagi usulan anggaran yang dibuat oleh Menteri Kehakiman kepada parlemen. Setelah rancangan anggaran tersebut ditetapkan dalam bentuk undang-undang anggaran, baru dana disediakan untuk pengadilan. Di sini, Pengadilan Regional memainkan peran yang penting sebagai organisasi perantara. Mereka menangani pemberian dana kepada Pengadilan Distrik di daerah mereka. Berdasarkan sistem pembagian yang telah ditetapkan, yakni atas dasar ukuran beban kerja, seperduabelas anggaran untuk sebuah pengadilan diberikan kepada Pengadilan Distrik setiap bulannya.¹²⁶ Sistem dana ini relatif ketat. Penambahan interim atau peningkatan anggaran dalam satu tahun anggaran pada dasarnya tidak dimungkinkan. Walau demikian, jika ada situasi yang tidak diduga, Pengadilan Regional dapat saja memberikan dana tambahan

¹²⁶ Hal ini sungguh menimbulkan masalah karena biaya tidaklah sama setiap bulannya. Pengadilan harus membuat cadangan untuk bulan-bulan yang membutuhkan biaya yang lebih tinggi.

kepada Pengadilan Distrik dari dana cadangan yang dimilikinya. Di samping itu, terdapat kemungkinan untuk melakukan pendekatan kepada Departemen Kehakiman (untuk mendapatkan tambahan dana) dalam keadaan yang mendesak. Kemungkinan ini relatif jarang digunakan.

Menteri Kehakiman memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian pembelanjaan dana berdasarkan sebuah sistem tingkatan. Pertama-tama, Pengadilan Regional melakukan inspeksi –yang diumumkan terlebih dahulu– terhadap Pengadilan Distrik. Menteri Kehakiman, melalui badan khususnya, kemudian menginspeksi Pengadilan Regional – selaku organisasi perantara. Badan inspeksi Departemen Kehakiman dapat melakukan inspeksi terhadap setiap wewenang peradilan (*juridical authority*). Inspeksi-inspeksi tersebut dapat mengarah kepada pemberian instruksi untuk ketua pengadilan, yang dalam sistem Ceko bertindak sebagai manajer administratif. Pengadilan Regional bertanggung jawab atas pembenaran (pengeluaran) anggaran.

Manajemen organisasi peradilan di Republik Ceko memiliki tujuan khusus. Ketua pengadilan tidak saja memiliki keputusan akhir dalam masalah peradilan di organisasi mereka, seperti pendelegasian kerja kepada hakim dan masalah bantuan, disipliner dan pribadi, tetapi mereka juga bertanggung jawab atas manajemen umum organisasi pengadilan (pelaksanaan administrasi negara dalam lembaga peradilan). Dalam konteks ini para ketua pengadilan bertanggung jawab atas penyediaan material untuk organisasi mereka (gedung, peralatan, dan sebagainya), pengaturan dan organisasi administrasi pengadilan (termasuk penagihan biaya pengadilan), manajemen pembelanjaan anggaran, dan sebagainya. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, para ketua pengadilan berada di bawah Menteri Kehakiman. Menteri Kehakiman, yang mengangkat dan memberhentikan hakim dalam fungsinya sebagai ketua pengadilan, memberikan garis pedoman kepada para ketua pengadilan dalam bidang manajemen umum pengadilan. Hal ini tidak sesuai dengan independensi ketua pengadilan yang selama masa jabatannya sebagai ketua pengadilan, juga melaksanakan pekerjaan biasanya sebagai hakim. Menurut pandangan ahli yang mengunjungi Republik Ceko untuk inspeksi awal pada tahun 1987, subordinasi parsial para ketua pengadilan di bawah Menteri Kehakiman merupakan sebuah ancaman bagi independensi para ketua pengadilan. Bahkan para ketua pengadilan yang

diwawancarai dalam penelitian ini tampak tidak puas dengan wewenang manajerial yang harus mereka laksanakan di bawah perintah Menteri Kehakiman. Mereka lebih memilih untuk terlibat dalam masalah-masalah peradilan.

Di samping tanggung jawab manajerialnya, Menteri Kehakiman juga memiliki tanggung jawab dalam bidang pelatihan dan pengangkatan hakim. Sejak tahun 1999, kandidat hakim direkrut Menteri Kehakiman secara terpusat. Ini merupakan pengganti dari sistem yang terdahulu dimana Pengadilan Regional bertanggung jawab atas perekrutan. Sistem perekrutan yang lalu –yang terdesentralisasi ini– mengakibatkan situasi yang tidak stabil. Banyak kandidat hakim mendatangi Pengadilan Regional dengan harapan ditempatkan di suatu daerah. Dengan disentralisasikannya perekrutan oleh Menteri Kehakiman, pembagian kandidat yang seimbang (yang sudah sedikit jumlahnya) lebih dimungkinkan. Setelah pendaftaran, para kandidat diwajibkan mengikuti berbagai tes dan kemudian akan dipilih atau ditolak. Kandidat yang terpilih kemudian diangkat sebagai pegawai di Departemen Kehakiman dan diangkat sebagai calon hakim (*'trainee'*) di salah satu Pengadilan Distrik. Kemudian menyusul dua tahun pelatihan praktek di divisi dan bagian yang berbeda-beda dalam sebuah Pengadilan Distrik dan pengadilan yang menangani kasus-kasus banding. Selama pelatihan, Pengadilan Regional menjadi pengadilan koordinasi. Kursus dan evaluasi para calon hakim diselenggarakan di tingkat itu pula. Setelah lewat tiga tahun, Pengadilan Regional memutuskan apakah seorang kandidat dapat diterima untuk ujian akhir. Jika seorang kandidat diizinkan untuk mengikuti ujian akhir, ia akan diberi waktu untuk mempersiapkan diri. Ujian akhir terdiri dari tes tertulis, dan juga evaluasi yang lain, seperti tes psikologi. Seseorang dapat mengulang ujian akhir sebanyak satu kali. Jika seorang kandidat lulus, ia akan direkomendasikan oleh Pengadilan Regional kepada Menteri Kehakiman. Menteri kemudian membuat proposal pengangkatan kepada Presiden Republik –sebagai pihak yang berwenang melakukan pengangkatan.

Di Ceko ada berbagai pelatihan (pendidikan permanen) selama karir seorang hakim. Departemen Kehakiman melaksanakan beberapa dari

pelatihan tersebut, namun sebagian besar dilaksanakan oleh Perserikatan Hakim. Mahkamah Agung juga mengorganisasi *workshop-workshop*.

Untuk mendorong pertukaran pengetahuan antara manajemen publik dan lembaga peradilan, hakim ditempatkan di dalam manajemen publik. Seorang hakim dapat ditempatkan di Departemen Kehakiman untuk sementara waktu. Namun, peluang ini hanya sedikit digunakan. Beban kerja rata-rata pengadilan di Ceko dan sedikitnya jumlah staf di sebagian besar pengadilan tidak memungkinkan 'dipinjamkannya' seorang hakim untuk sementara.

Melalui perannya dalam pelatihan dan pengangkatan hakim, Menteri Kehakiman dapat melakukan pengawasan kualitas administrasi peradilan secara aktif. Menteri Kehakiman memiliki tanggungjawab atas kualitas peradilan. Pemberian tanggung jawab ini wajar mengingat ia memiliki tanggung jawab khususnya atas sistem pelaksanaan peradilan (misalnya, melalui proposal reformasi organisasi peradilan seperti yang sedang diusulkan sekarang) dan melalui wewenang yang dimilikinya untuk mengadakan inspeksi dalam bidang manajemen organisasi kehakiman, mengeluarkan instruksi sebagai akibat dari inspeksi tersebut serta melaksanakan tindakan disipliner terhadap hakim.

Parlemen memonitor kebijakan manajemen pemerintah yang berkaitan dengan manajemen organisasi peradilan secara umum (dan tidak dalam). Parlemen tidak terlalu banyak terlibat dengan dokumen-dokumen pengadilan secara individual (dan cara mereka dikelola). Sampai saat ini belum pernah ada pemeriksaan manajemen lembaga peradilan yang dilaksanakan oleh parlemen. Bahkan kebijakan pelatihan dan pengangkatan hakim dimonitor oleh parlemen sekilas saja. Anggaran umum peradilan biasanya diperiksa pada saat kebijakan manajemen lembaga peradilan menjadi wacana (diperdebatkan). Biasanya perdebatan tersebut lebih menekankan pada aspek perlengkapan organisasi peradilan. Perdebatan mengenai substansi kerja lembaga peradilan jarang menghasilkan sesuatu karena adanya penghormatan pada independensi peradilan.

3. *Supreme Judicial Council* di Republik Ceko

Lembaga dan organisasi peradilan di Republik Ceko seperti telah jelaskan sebelumnya, berada dalam situasi yang sulit. Walau telah terdapat upaya untuk memperkuat independensi dan wewenang lembaga peradilan melalui konstitusi serta tindakan-tindakan organisasional dan administratif, independensi lembaga peradilan masih belum lepas dari perdebatan. Penyebab terpenting atas hal ini dapat ditemukan dalam: (a) sejarah komunis yang baru saja berlalu dan sistem peradilan sosialis yang berlaku pada saat itu; (b) peningkatan beban kerja sebagai akibat dari kasus-kasus baru, dasar hukum baru dan perkembangan sosial; (c) jumlah staf yang hingga kini semakin berkurang secara konstan dan kekurangan ahli serta sarana untuk menangani beban kerja yang semakin bertambah; (d) lambatnya proses berperkara dan besarnya tumpukan perkara akibat organisasi peradilan yang tidak efisien pada keempat tingkat yang berbeda dan hukum acara yang rumit; (e) struktur kekuasaan ganda yang berkaitan dengan manajemen pengadilan. Presiden pengadilan —sebagai ketua pengadilan yang menangani masalah-masalah yang terkait dengan manajemen (pelaksanaan administrasi negara)— bertanggung jawab kepada Menteri Kehakiman, tetapi tidak untuk masalah yudisial; dan (f) prosedur disipliner yang diorganisir secara lokal, dimana hakim diperiksa oleh hakim rekan sekerjanya dari organisasi pengadilan yang sama. Masalah-masalah tersebut, yang juga dipertimbangkan oleh komisi Uni Eropa pada saat peninjauan tahun 1997, menyebabkan Pemerintah Ceko membuat suatu rencana revisi organisasi peradilan (*judicial reform*). Unsur-unsur yang paling penting dari rencana reformasi tersebut adalah:

1. Pendirian sebuah organisasi perantara untuk manajemen lembaga peradilan. Organisasi perantara yang independen ini —yang akan disebut sebagai *Supreme Judicial Council (SJC)*— akan memainkan peran dalam manajemen organisasi peradilan di bidang dukungan administratif untuk '*business-processing*' di pengadilan (otomatisasi, administrasi, sistem pemantauan perkembangan dan yang semacamnya), manajemen personel pengadilan, koordinasi tindakan-tindakan disipliner, pelatihan dan pendidikan hakim, dan sebagainya.

2. Sebuah solusi untuk masalah posisi subordinat para ketua pengadilan atas Menteri Kehakiman dalam bidang kekuasaan manajerial. Usulan utamanya yaitu pembentukan sistem dimana para ketua akan diberikan kewenangan manajerial yang lebih independen (sehingga pengaruh langsung dari pihak Menteri Kehakiman akan berkurang atau hilang).
3. Penyederhanaan sistem organisasi peradilan yang rumit. Dalam waktu dekat ini hanya akan tersisa tiga tingkatan di dalam organisasi peradilan Ceko. 'Pengadilan Tinggi' sebagai suatu tingkat akan dihilangkan dan Pengadilan Niaga akan ditempatkan di bawah Pengadilan Distrik.
4. Hukum acara akan direformasi dan akan menjadi tidak begitu rumit. Lebih banyak wewenang akan diciptakan untuk prosedur darurat, prosedur yang dipercepat serta penyelesaian yang disederhanakan dan sebagainya.
5. Dukungan materiil dan teknis untuk lembaga peradilan akan disempurnakan dan diperluas.

Pemerintah Ceko berniat untuk terus menjalankan rencana-rencana tersebut. Pada akhir tahun 1999, rancangan undang-undang pertama sudah akan dimasukkan ke parlemen.

Untuk sementara ini, proposal pertama Pemerintah Ceko mengenai susunan dan organisasi *Supreme Judicial Council* telah memunculkan berbagai perdebatan. Perserikatan hakim dan Mahkamah Agung secara khusus telah menyampaikan pendapatnya dalam perdebatan ini.¹²⁷

Menurut pendapat perserikatan hakim, dalam reformasi manajemen peradilan, *self-management* dari lembaga peradilan (pengaturan sendiri rumah tangga lembaga peradilan) merupakan titik permulaan.¹²⁸ Prinsip

¹²⁷ Pada bulan Maret sebuah kongres, yang diadakan oleh Perserikatan Hakim, dilaksanakan untuk membahas pendirian Komisi Yudisial Agung yang telah disebut di atas.

¹²⁸ Lihat Resolusi Sidang Perwakilan Bagian dari Perserikatan Hakim Ceko tanggal 29 November di Plzen.

self-management perlu dituangkan dalam konstitusi. Menurut perserikatan hakim, anggota pengurus SJC¹²⁹ sebagian besar harus terdiri dari hakim.¹³⁰ Dari 17 anggota SCJ yang diusulkan, perserikatan hakim meminta agar 8 kursi di berikan kepada hakim yang akan dipilih dari anggota berbagai tingkat pengadilan. Para ketua Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, berdasarkan jabatan mereka, harus memiliki kursi di SJC. Tujuh anggota lainnya akan dipilih oleh parlemen. Sesuai dengan proposal perserikatan hakim, SJC harus memiliki tugas dan wewenang yang berkaitan dengan daftar rekomendasi pengangkatan dan penempatan hakim, pengangkatan dan pemberhentian ketua pengadilan, penyusunan proposal anggaran untuk seluruh lembaga peradilan, alokasi anggaran di antara pengadilan-pengadilan dan memberikan nasihat mengenai tindakan-tindakan yang penting untuk organisasi peradilan. Satu aspek yang luar biasa di dalam proposal perserikatan hakim ini adalah gambaran mereka tentang suatu sistem manajemen peradilan yang independen dengan dua tingkatan. Dalam proposalnya, SJC akan memiliki perwakilan dalam bentuk departemen di dalam setiap pengadilan. Ide ini, yang diambil dari sistem organisasi peradilan Hongaria, mengharuskan SJC bertindak sebagai sebuah delegasi di semua pengadilan.¹³¹ Perwakilan administratif yang terdesentralisir ini akan menilai para hakim, membuat proposal pengangkatan dan penempatan hakim, merancang proposal anggaran pengadilan mereka sendiri untuk tahun mendatang, menyetujui cara pembelanjaan dana dalam suatu pengadilan, dan sebagainya. Menurut perserikatan hakim, sistem ini memiliki keuntungan karena metode manajemen dan permasalahan-permasalahan yang ada dalam suatu pengadilan akan menjadi lebih transparan. Pada hakikatnya hal tersebut merupakan sistem pengawasan yang permanen. Permasalahan dan kebutuhan yang ada di pengadilan dapat diketahui sejak dini dan komunikasi di antara pengadilan-pengadilan individual dengan SJC akan semakin meningkat. Dengan demikian, koordinasi akan menjadi lebih baik dan SCJ dapat mengantisipasi kebutuhan administrasi pengadilan dengan lebih akurat.

129 Menurut Perserikatan Hakim disebut juga 'Dewan' Agung Lembaga Kehakiman'.

130 Pada tahun 1995 bahkan opsi bahwa keseluruhan pengurus akan diisi oleh para hakim dibuka.

131 Di pengadilan yang sangat kecil dengan kurang dari 10 hakim, sidang umum hakim dapat berfungsi sebagai Komisi Yudisial di pengadilan tersebut.

Mahkamah Agung Ceko tidak begitu setuju dengan sistem manajemen organisasi peradilan yang bertingkat dan terdesentralisir. Mahkamah Agung lebih menginginkan suatu SJC yang bersifat pusat berdasarkan model Spanyol. Mahkamah Agung menginginkan prinsip *self-management* parsial yang di atur dalam konstitusi dan melalui badan pengurusnya sendiri. Bagi Mahkamah Agung, SJC juga harus terdiri dari mayoritas hakim. Di samping perwakilan resmi dari Ketua Mahkamah Agung, perwakilan hakim dalam SCJ dapat diangkat melalui perwakilan. Sebagian anggota pengurus SJC dapat diangkat secara langsung oleh parlemen. Mahkamah Agung tidak menganggap perlu adanya delegasi Menteri Kehakiman dan Presiden dalam SJC – seperti yang berlaku di Prancis dan Italia. Menurut pendapat Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman dan Presiden Republik seharusnya tidak ikut campur dalam pemilihan dan manajemen SJC. Hanya parlemen dan organisasi peradilan sendiri yang harus menentukan siapa saja yang akan menjadi anggota SJC. Mahkamah Agung mengharapkan SJC akan memiliki kewenangan dalam manajemen umum pengadilan, pengalokasian dana dan personel, penyiapan anggaran dan pengangkatan serta pelatihan hakim. Menurut Mahkamah Agung, untuk menanggulangi posisi organisasi peradilan yang memburuk di Republik Ceko, yang diperlukan hanyalah mengizinkan SJC untuk mengeluarkan rekomendasi yang mengikat dalam bidang proposal anggaran. Menteri Kehakiman harus memasukkan permintaan SJC mengenai jumlah staf dan persediaan material dalam proposal anggarannya kepada parlemen. Parlemen bebas untuk memutuskan apakah proposal tersebut akan dipenuhi atau tidak. Dalam lingkup kewenangan disipliner, Mahkamah Agung mendukung sistem yang tersentralisir. Mulai dari sekarang, sebuah Pengadilan Pusat (*Central Court*), seharusnya diberi wewenang untuk melaksanakan peradilan disipliner. SJC memiliki kemungkinan untuk berperan dalam pembentukan atau memberikan dukungan kepada organisasi yang semacam itu.

4. Kesimpulan Sementara, Republik Ceko

Model pengaturan manajemen lembaga peradilan saat ini di Republik Ceko adalah model pengaturan yang takterbagi (*undivided*). Tidak nyata-nyata ada organisasi perantara yang memiliki wewenang manajerial terpisah antara Menteri Kehakiman dengan lembaga peradilan. Dalam hal manajemen,

para ketua pengadilan hanya bertindak sebagai pelaksana kebijakan manajemen dari Menteri Kehakiman dan mereka secara hierarkis ter subordinasi. Sistem manajemen organisasi peradilan yang tak terbagi (*undivided*) ini juga diterapkan di Prancis, Jerman, Italia, dan Belanda. Di negara-negara tersebut tanggung jawab manajerial sepenuhnya juga berada pada Menteri Kehakiman. Menteri dapat dimintai pertanggungjawaban atas kebijakannya dalam masalah-masalah tersebut berdasarkan tanggung jawab politiknya. Selanjutnya, posisi Pengadilan Regional Ceko sebagai perantara dalam manajemen anggaran memperlihatkan kemiripan dengan sistem yang ada di negara-negara Eropa lainnya. Misalnya, Prancis juga memiliki sistem *Cours d'appel* yang memenuhi peran perantara dalam alokasi anggaran dan memberikan persetujuan anggaran untuk pengadilan di daerahnya.

Hingga akhir-akhir ini, sistem tanggung jawab manajerial yang tak terbagi di Republik Ceko tampaknya tidak mampu memecahkan masalah besar yang dihadapi oleh organisasi peradilannya. Yaitu masalah kekurangan personel dan dana, tidak adanya tenaga ahli dan segala keterlambatan serta stagnasi yang terkait dengan '*business processing*' yang menyebabkan lembaga peradilan di Ceko tidak dapat atau hampir tidak dapat menangani masalah-masalah yang terus berdatangan. Akibatnya, wewenang dan status independensi peradilan –yang merupakan dasar bagi sebuah negara yang demokratis– masih diperdebatkan di Republik Ceko. Tugas memperkuat wewenang dan status independensi peradilan tersebut adalah hal yang terpenting, juga dalam kaitannya dengan masuknya Republik Ceko ke dalam Uni Eropa. Akhir-akhir ini Pemerintah Ceko melakukan usaha pertama ke arah reformasi organisasi peradilan.

Rencana reformasi yang dibuat Pemerintah Ceko memuat tentang penyederhanaan struktur organisasi kehakiman, penyederhanaan hukum acara, modifikasi organisasi dan prosedur disipliner serta manajemen pengadilan dan perlunya pembentukan lembaga independen untuk mengurus komponen-komponen tertentu dari manajemen organisasi peradilan (SJC). *Supreme Judicial Commission* (SJC) ini merupakan lembaga independen yang akan mengelola organisasi peradilan dalam bidang dukungan administratif terhadap '*business-processing*' di pengadilan (otomatisasi, administrasi, sistem pengamatan perkembangan dan semacamnya), alokasi

dan persetujuan anggaran, manajemen personel pengadilan, pendirian dan koordinasi pengadilan disipliner serta pendirian lembaga disipliner banding, perekrutan, pelatihan, dan pengangkatan hakim. SJC mungkin akan mengambil alih lebih banyak lagi wewenang manajerial yang saat ini masih ada pada kementerian. Tugas dan wewenang masa depan yang pasti bagi SJC belum ditetapkan. Begitu pula dengan bagaimana lembaga tersebut akan diatur. Dalam perdebatan yang ada, pemerintah dan Mahkamah Agung serta perserikatan hakim menginginkan suatu lembaga yang anggotanya cukup besar. Sebagian besar anggotanya terdiri dari hakim dan sisanya *stakeholders* peradilan lain. Anggota dari kalangan hakim akan diangkat oleh kalangan hakim sendiri dan anggota nonhakim akan diangkat oleh parlemen. Selain itu, Ketua Mahkamah Agung seharusnya juga mendapat kursi secara resmi dalam manajemen SJC.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa tugas dan wewenang utama SJC, yakni dalam bidang alokasi staf, pelatihan, dan pengangkatan, serta penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Mahkamah Agung ingin memberikan wewenang kepada SJC agar dapat mengeluarkan rekomendasi yang mengikat dalam bidang kebutuhan staf dan anggaran pengadilan dalam rancangan anggaran yang dibuat Menteri Kehakiman. Perserikatan hakim membayangkan wewenang SJC terutama pada masalah pengangkatan dan penempatan hakim, pemberian nasihat kepada pemerintah serta dalam hal anggaran. Aspek yang luar biasa dari proposal perserikatan hakim adalah bahwa mereka menginginkan adanya suatu sistem yang terdesentralisir di mana delegasi atau perwakilan SJC dibentuk hampir di semua pengadilan. Delegasi-delegasi ini terutama terlibat dalam masalah-masalah yang terkait dengan manajemen. Mahkamah Agung tidak begitu setuju dengan sistem ini. Mahkamah Agung maupun perserikatan hakim sepakat bahwa status SJC harus diatur dalam konstitusi.

5. Tugas dan Wewenang *Supreme Judicial Council* Secara Umum

Di bawah ini Anda dapat melihat suatu gambaran umum yang komparatif, yang bertujuan mencerminkan apa yang akan menjadi tugas dan wewenang *Supreme Judicial Commission* (SJC) di Ceko.

- A. Wewenang pembuatan kebijakan
 - urusan eksternal
 - layanan publik
 - kerja sama yudisial
 - manajemen personalia
 - kebijakan menyangkut pemilihan
 - kebijakan menyangkut penelitian
 - pemberian nasihat kepada Departemen Kehakiman
 - kebijakan menyangkut kualitas
- B. Wewenang pengelolaan atau manajerial
 - akomodasi dan keamanan
 - otomatisasi
 - organisasi administratif
 - penyediaan informasi administratif
- C. Prosedur anggaran
 - kebijakan anggaran
 - cara-cara distribusi
 - persetujuan pembelanjaan
- D. Wewenang lainnya
 - wewenang korektif atau disiplin
 - (wewenang pencalonan pada) pengangkatan hakim-hakim
 - kenaikan jabatan dan penempatan hakim
 - pendidikan dan pelatihan



KOMISI YUDISIAL

BAB IX
DARI MODEL TAK BERBAGI KE SEBUAH
KOMISI YUDISIAL: BELANDA



BAB IX

DARI MODEL TAK BERBAGI KE SEBUAH KOMISI YUDISIAL: BELANDA

1. Belanda dan Kedudukan Ketatanegaraan Lembaga Peradilan

1.1. Mengapa Belanda?

Pada akhir penelitian ini akan sedikit dibahas rencana Pemerintah Belanda untuk membentuk Komisi Yudisial. Berbeda dengan negara-negara lain yang telah ditinjau pada bagian sebelumnya (kecuali Republik Ceko), rencana Belanda tersebut pada saat ini belum sampai di tingkat rancangan undang-undang yang memuat secara jelas mengenai posisi, organisasi, tugas, dan wewenang yang akan dimiliki oleh komisi yudisial Belanda. Banyak dari pokok permasalahan ini yang masih harus dipertimbangkan dan pada saat ini sedang dibahas oleh lembaga-peradilan, pihak-pihak yang berkepentingan lainnya dan parlemen. Untuk memberikan gambaran yang seluas mungkin di dalam penelitian ini, akan dibahas sedikit mengenai tujuan pembentukan Komisi Yudisial di Belanda, walau analisisnya mungkin tidak akan begitu luas dikarenakan kondisi dari tujuan-tujuan tersebut.

1.2. Kedudukan ketatanegaraan lembaga peradilan di Belanda

Pada saat ini jaminan yang paling penting atas independensi peradilan Belanda terdapat dalam Pasal 117 Gw (Konstitusi) yang menyatakan bahwa anggota lembaga peradilan (*hakim*) dan *Procerure General* yang berada di Mahkamah Agung diangkat untuk seumur hidup oleh pemerintah. Anggota lembaga peradilan tersebut hanya dapat berhentikan sementara dan diberhentikan penuh oleh pengadilan yang ditentukan oleh hukum

berdasarkan alasan yang telah ditentukan dalam undang-undang.¹³² Dengan demikian, jaminan konstitusional bagi independensi peradilan hanyalah untuk individu anggota lembaga peradilan. Jaminan konstitusional terhadap individu ini sebenarnya bersifat tidak langsung karena dalam memutu perkara hakim tidak bebas dan terikat pada hukum yang berlaku. Jadi, inti dari independensi peradilan di Belanda adalah hakim hakim hanya tunduk pada hukum dalam memutus perkara dan tidak dapat dipengaruhi (secara fungsional) dengan kekuasaan negara lainnya, seperti legislatif atau eksekutif.

Dalam arti fungsional, independensi lembaga peradilan di Belanda dijamin di semua tingkatan. Namun, sistem Belanda tidak mengenal istilah independensi yang absolut dan pemisahan kekuasaan yang absolut. Pemisahan kekuasaan dalam sistem Belanda memiliki karakteristik '*check and balance*' dimana berbagai kekuasaan negara yang paling penting bekerja sama di beberapa bidang tertentu, saling mempengaruhi dan (sebagai akibat dari hal tersebut) mengontrol satu sama lain. Oleh karena itu, dalam batas tertentu, lembaga peradilan bergantung pada kekuasaan negara lainnya. Dalam konteks institusional, terdapat suatu tingkat ketergantungan antara legislator (pembentuk undang-undang) dengan lembaga peradilan. Legislator menentukan organisasi peradilan, hukum acara, posisi hukum para hakim sampai dengan tingkat yang signifikan, yakni hukum (peraturan) yang harus dijadikan dasar oleh hakim untuk melaksanakan keadilan. Dalam masalah anggaran, organisasi peradilan bergantung pada penyusun anggaran. Dalam konteks organisasional, lembaga peradilan secara parsial bergantung kepada pemerintah, yakni Menteri Kehakiman, yang memiliki tanggung jawab manajerial atas anggaran dan bertindak sebagai badan yang bertanggung jawab atas staf pendukung lembaga peradilan. Pemerintah juga terlibat dalam pengangkatan anggota lembaga peradilan dan memonitor secara umum berbagai data yang sifat nonintrinsik dari organisasi peradilan.¹³³

132 Pasal 118 Gw. memuat jaminan tambahan dengan menentukan bahwa pengangkatan anggota Mahkamah Agung berlangsung atas rekomendasi Majelis Rendah Parlemen Belanda.

133 Kekuasaan sesungguhnya untuk mengontrol pelaksanaan wewenang yang diberikan kepada organisasi kehakiman ada pada Parlemen Belanda, yang jarang sekali mempergunakannya., dengan didasarkan pada Pasal 105 jo. Pasal 76 Gw.

2. Tanggung Jawab Kementrian dan Kontrol Publik di Belanda

Di Belanda, Menteri secara kolektif dan individual, berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban kepada parlemen. Berlaku peraturan tak tertulis mengenai kepercayaan antara pemerintah dan parlemen yang dirumuskan secara negatif: jika secara jelas mayoritas parlemen tidak mempercayai lagi seorang menteri atau pemerintah, maka menteri atau pemerintah tersebut harus mengundurkan diri.

Pada prinsipnya, Menteri Kehakiman adalah orang yang bertanggung jawab atas manajemen organisasi peradilan. Ia menangani alokasi prasarana pribadi dan material yang dibutuhkan oleh organisasi peradilan untuk dapat berfungsi. Hingga belakangan ini, manajemen lokal atas material berada pada direktur lembaga peradilan (*directeuren gerechtelijke organisatie*: DGO) yang berada di bawah menteri. Sejak tahun 1998, fungsi manajemen DGO tidak lagi berada pada menteri, tetapi pada para ketua pengadilan. Dewasa ini para ketua pengadilan tersebut bertugas dalam manajemen pengadilan sehari-hari. Dalam menjalankan tugasnya *me-manage*-pengadilan, ketua pengadilan harus mendasarkan pada mandat yang telah dibuat oleh tim manajemen harian yang dipilih oleh Sidang Umum Pengadilan (sidang yang dihadiri semua hakim). Menteri Kehakiman bertanggung jawab atas administrasi dan anggaran pengadilan. Ia mengurus rancangan anggaran, penjatahan serta pembenaran atas anggaran yang diberikan berdasarkan undang-undang anggaran. Dapat disimpulkan bahwa Belanda, seperti halnya Prancis, Ceko, dan Jerman memiliki suatu model manajemen takterbagi, dalam arti tidak terdapat organisasi perantara dengan peran tersendiri dalam manajemen organisasi peradilan.

Dalam bidang kebijakan pengangkatan dan penempatan hakim, Menteri Kehakiman juga memainkan peranan yang penting. Dalam kenyataannya ia mengangkat hakim¹³⁴ dan ia juga merekomendasikan anggota Mahkamah Agung untuk diangkat oleh parlemen. Selain wewenang pengangkatan ini, Menteri Kehakiman juga melaksanakan sebuah tugas penting dalam perekrutan dan pelatihan calon hakim.

¹³⁴ Lihat Pasal 117 Konstitusi Belanda.

Kewenangan untuk melakukan pengawasan dan inspeksi terhadap tiap-tiap pengadilan diserahkan pula kepada Menteri Kehakiman. Pengawasan tersebut kadang dilakukan melalui inspeksi yang terencana, tetapi sebagian besar dilakukan melalui pengamatan berkala atas data administratif dan keuangan pengadilan yang diperbaharui secara digital oleh pengadilan itu sendiri.

Karena penghormatan terhadap independensi peradilan, Belanda mengenal sistem kontrol yang terpisah atas pelaksanaan kewenangan Menteri Kehakiman dalam hal penentuan kebijakan administratif dan pengangkatan hakim. Bahkan saat ini ketika organisasi peradilan sedang direvisi secara radikal, parlemen jarang sekali memeriksa atau membahas berkas-berkas individual dari pengadilan atau tindakan Menteri Kehakiman yang terkait dengan manajemen. Hanya selama pembahasan anggaranlah masalah staf dan perlengkapan organisasi pengadilan dibahas.

3. Komisi Yudisial di Belanda

3.1. Revisi organisasi peradilan di Belanda

Sejak tahun 1992, telah dilakukan berbagai upaya untuk melakukan perubahan yang mendasar terhadap organisasi peradilan di Belanda.¹³⁵ Perubahan ini khususnya ditujukan untuk menciptakan kondisi yang dapat meningkatkan dan memelihara kualitas lembaga peradilan, menciptakan kondisi untuk meningkatkan kualitas pelayanan lembaga peradilan serta menciptakan keseimbangan dalam struktur organisasi peradilan. Perubahan dalam bidang organisasi dan pengaturan organisasi peradilan memiliki konsekuensi penting bagi kedudukan peradilan di Belanda. Selama beberapa dekade terakhir, lembaga peradilan berada di bawah tekanan untuk memproses kasus-kasus yang jumlahnya terus membengkak, dengan kompleksitas yang juga meningkat, tanpa dibarengi suatu peningkatan yang proporsional dalam hal prasarana (keuangan) dan fasilitas yang dibutuhkan. Hal itu telah menimbulkan dua jenis pertanyaan.

135 *Kamerstukken II 1991/92, 22 495, no. 1-2.*

Pertama, pertanyaan yang berkaitan dengan kesesuaian kewenangan. Sebagai contoh, apakah pengaturan organisasional dan hal-hal yang terkait dengan manajemen sekarang ini masih bisa memastikan bahwa keadilan dilaksanakan dengan cara yang paling efisien? Pada fase pertama revisi terhadap organisasi peradilan, organisasi dan metode kerja di pengadilan telah berubah secara radikal. Hal tersebut membawa implikasi bagi administrasi dan manajemen pengadilan yang bersangkutan. Model administrasi tradisional dimana manajemen internal sebagian besar ada pada tangan ketua pengadilan atau rapat umum pengadilan, tidak mampu menjawab tantangan beban kerja yang bertambah dan staf yang lebih besar di dalam pengadilan-pengadilan gaya baru. Hal ini disebabkan karena model tersebut terlalu menekankan pada profesionalisme para individu hakim dalam pembagian dan pelaksanaan kerja serta memisahkan masalah manajemen yang meluas antara hakim dan staf pendukung,¹³⁶ tidak menyediakan jawaban yang tepat di berbagai lini untuk menghadapi tantangan beban kerja yang bertambah dan staf yang lebih besar di dalam pengadilan-pengadilan gaya baru.¹³⁷ Dibutuhkan pengaturan baru untuk memberikan peluang yang lebih besar kepada manajemen pengadilan untuk menjalankan proses-proses yang penting di pengadilan secara langsung, yakni sejak masuknya kasus hingga pendakwaan.¹³⁸ Untuk melaksanakan hal tersebut

136 Hingga 1 Januari 1998, kontrol terhadap personel pendukung masih dipegang oleh eksekutif (directeuren gerechtelijke organisatie) organisasi kehakiman dan setelah itu, berdasarkan suatu mandat Menteri Kehakiman, dipindahkan ke manajemen eksekutif pengadilan. Manajemen staf kehakiman, berdasarkan pendelegasian dari sidang umum pengadilan, dipegang oleh ketua pengadilan. Dengan demikian, terdapat pembicaraan tentang struktur manajemen ganda di dalam pengadilan.

137 Lihat juga notulen diskusi di Departemen Kehakiman, *Het besturen van de rechtspraak*, Den Haag 1995, hlm. 4 dan seterusnya.

138 Pengadilan, hingga belakangan ini - dengan kata lain, sebelum berlakunya fase pertama revisi organisasi kehakiman - secara umum masih dicirikan sebagai *organisasi para profesional*, dengan proses pengambilan keputusan dan garis manajemen yang horizontal - yang ditujukan untuk suatu konsensus di antara para hakim - dalam kaitannya dengan kerja dan proses manajemen di dalam organisasi mereka sendiri. Dibawah pengaruh revisi, pengadilan mendorong '*nieuw stijl*' secara terus menerus ke arah *organisasi profesional* yang dicirikan oleh dorongan yang lebih vertikal, 'lebih hierarkis', dan proses manajemen dengan komando yang lebih terpusat. Lihat antara lain P. Albers, W. Voermans, dan B.W.N. de Waard, *Pengadilan Terpadu*, bagian 2, Laporan akhir di dalam kerangka penelitian evaluasi, Revisi organisasi kehakiman, Tilburg 1994, hlm. 90-91.

secara efektif dan efisien, para pihak eksekutif pengadilan¹³⁹ harus memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam masalah keuangan dan personel. Harapan akan wewenang yang lebih besar dan pelaksanaan proses kerja yang lebih ramping di atas mengarah pada ide pembentukan manajemen yang terpadu dalam pengadilan. Harapan tersebut ini –setidaknya sebagaimana yang disebutkan dalam '*Jurisdiction in the 21st Century*'– akan dipenuhi.¹⁴⁰

Kelompok pertanyaan kedua seputar revisi organisasi peradilan terkait dengan kualitas lembaga peradilan. Bagaimana kualitas lembaga peradilan –baik proses menangani perkara maupun kualitas putusan– dapat tetap dijamin mengingat jumlah perkara yang harus ditangani semakin meningkat? Selain itu harap agar organisasi peradilan dapat melaksanakan peradilan secara cepat, sesuai dengan keadaan, dan memudahkan klien semakin besar. Seluruh tuntutan tersebut membutuhkan perampingan proses kerja di dalam pengadilan, ketepatan penerapan prosedur hukum, pelatihan hakim-hakim dan staf pendukung secara permanen, keseragaman penerapan hukum materiil dan formal (acara), penanganan yang tepat, jaminan akan penyelesaian perkara yang cepat, dan sebagainya.¹⁴¹

Di samping perubahan-perubahan langsung yang dibutuhkan oleh revisi organisasi pengadilan, tuntutan-tuntutan tersebut mendorong Menteri Kehakiman dan Majelis Rendah Belanda¹⁴² pada tahun 1997 membentuk

139 Dalam pengadilan '*nieuw stijl*', ketua pengadilan bekerja sama dengan tim manajemen harian, yang terdiri dari perwakilan berbagai sektor dalam jumlah yang terbatas.

140 Sesuai dengan maksud dan wewenang Departemen Kehakiman, dalam waktu dekat ini setiap pengadilan akan dijalankan oleh suatu manajemen kolegal yang mengemban tanggung jawab atas manajemen terpadu dari pengadilanannya. Untuk memenuhi tanggung jawab administratif, pihak manajemen memiliki kekuasaan atas personel yudisial maupun personel pendukung. Rapat dewan hakim, yang tersusun sedemikian rupa, akan menjalankan sejumlah tugas umum dan yudisial. Lihat catatan Countours: memodernisasi organisasi kehakiman '*Jurisdiksi di Abad ke 21*' (selanjutnya disebut sebagai: *Contourennota*), Kamerstukken II 1998/99, 26 352, no. 1-2.

141 Mengenai hal ini, lihat juga J.B.J. M. ten Berge, *Kontur suatu kebijakan kualitas*, pembahasan pada kongres SSR, Kualitas yurisdiksi, 25 September 1997 di Zutphen, dikutip dalam laporan Komisi Leemhuis (catatan 4), hlm. 14.

142 Lihat motie Dittrich c.s., Kamerstukken II 1996/97, 25 000 VI, no. 30.

komisi (Komisi Leemhuis) guna memberikan masukan mengenai hal-hal yang terkait dengan manajemen dan kualitas lembaga peradilan di masa mendatang.¹⁴³

3.2. Komisi Yudisial Belanda

Pada bulan Januari 1998, Komisi Leemhuis¹⁴⁴ mengeluarkan laporan akhirnya yang berjudul '*Jurisdiction with the Time*'. Inti dari laporan tersebut adalah masukan kepada Menteri Kehakiman untuk melanjutkan pendirian suatu Komisi Yudisial. Dalam pandangan Komisi Leemhuis, Komisi Yudisial tersebut adalah organisasi penengah antara politik dan administrator yang bertanggungjawab secara politik terhadap organisasi peradilan (Menteri Kehakiman). Jumlah kepengurusan yang diusulkan tidak begitu besar: tiga hingga lima anggota. Diperkirakan anggotanya adalah mayoritas hakim. Namun, anggota tersebut, atas dasar profesionalisme mereka, akan dipilih dan bertindak sebagai manajer yang independen. Komisi Yudisial tersebut harus melaksanakan sejumlah tugas pembuatan kebijakan (urusan eksternal dan layanan publik, kolaborasi yudisial, manajemen personel serta kebijakan pengangkatan calon hakim, memberikan nasihat kepada Menteri Kehakiman dan kebijakan untuk peningkatan kualitas lainnya) serta tugas-tugas yang berkaitan dengan manajemen (perumahan dan keamanan, otomatisasi, administrasi organisasi dan penyediaan informasi administratif). Komisi Leemhuis juga mengusulkan peran penting dalam bidang proses anggaran, distribusi anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran. Dengan berbagai usulan kewenangan ini, Komisi Yudisial laksana pedang bermata dua: pada satu sisi ia mendorong independensi peradilan dalam arti organisasional, di sisi lain ia memperluas tanggung jawab dan pertanggungjawaban-pribadi (*self responsibility*) lembaga peradilan, terutama dalam bidang administrasi, manajemen dan anggaran. Pada saat ini, wewenang dalam masalah manajemen, pembuatan kebijakan dan penganggaran sebagian besar masih

143 Lihat Keputusan tanggal 16 Juni 1997 mengenai pendirian perlengkapan Panitia Penasihat dan organisasi magister yang menjabat, *Sib.* 248.

144 Perlengkapan komisi dan organisasi majister yang menjabat (Komisi Leemhuis), *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag 1998, hlm. 12.

ada pada Menteri Kehakiman.¹⁴⁵ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa proposal Komisi Leemhuis tersebut merupakan usulan perubahan yang cukup radikal. Untuk sementara ini, laporan Komisi Leemhuis telah ditindaklanjuti dengan catatan *Contour* mengenai modernisasi organisasi peradilan (selanjutnya: catatan *Contour*) dari tangan Menteri dan Sekretaris Negara Kehakiman.¹⁴⁶ Banyak usulan yang ditawarkan Komisi Leemhuis telah diadopsi di dalamnya, termasuk yang berhubungan dengan pendirian Komisi Yudisial.¹⁴⁷ Walaupun demikian, banyak dari usulan komisi tersebut dalam hal kewenangan pembuatan kebijakan di bidang tata cara dan administrasi peradilan –baik berdasarkan peraturan kebijakan peradilan maupun tidak– tidak dimasukkan ke dalam proposal pemerintah. Tujuan dari pemerintah adalah untuk mendirikan suatu Komisi Yudisial berdasarkan undang-undang (baik sementara maupun tidak¹⁴⁸) pada tanggal 1 Januari 2002.

4. Kesimpulan Sementara, Belanda

Kesimpulan sementara untuk Belanda adalah sebagai berikut. Pembentukan Komisi Yudisial adalah bagian dari kerangka operasional revisi yang lebih luas dari lembaga peradilan di Belanda. Tujuannya pada intinya bersifat praktis: sebuah Komisi Yudisial dapat membantu perluasan tanggung manajerial lembaga peradilan. Sejalan dengan usulan penerapan manajemen integral, keberadaan Komisi Yudisial diharapkan pula dapat meningkatkan efisiensi lembaga peradilan. Di samping hal-hal di atas, alasan yang lebih

145 Hanya wewenang manajerial tertentu yang didesentralisasi sejak akhir tahun 1980-an. Manajer bantuan pengadilan bertanggung jawab di tiap distrik atas manajemen dewan kehakiman dan kementerian publik yang terdesentralisasi. Manajemen, dalam kaitannya dengan transfer kompetensi dari penuntut umum, berdasarkan mandat Menteri Kehakiman di tingkat lokal – yang sekarang semakin independen– diimplementasikan oleh para direktur manajemen pengadilan dan para direktur dinas staf distrik (juga bekerja untuk penuntut umum).

146 Lihat catatan *Contour* (catatan 12).

147 Menurut pendapat Komisi Leemhuis, catatan *Contour* menyeleweng hanya dalam masalah wewenang koordinasi yang seharusnya dimiliki Dinas Pengadilan. Anggota lembaga kehakiman dari pemerintah hanya melihat sedikit alasan dalam proposal Komisi Leemhuis untuk memberikan kepada dewan kehakiman wewenang –di dalam kerangka kolaborasi judicial– untuk menetapkan kebijakan mengikat atau pedoman yang berusaha untuk lebih meningkatkan persatuan dan keseragaman kekuasaan kehakiman. Lihat Komisi Leemhuis (catatan 4), hlm. 30-31.

148 Juga bergantung pada pertanyaan apakah suatu amandemen konstitusional diperlukan.

utama adalah untuk meningkatkan independensi peradilan. Komisi Yudisial akan memiliki sejumlah kewenangan dalam pembentukan kebijakan (urusan eksternal dan pelayanan umum, kolaborasi peradilan, manajemen personel dan kebijakan pengangkatan calon hakim, memberikan nasihat kepada Menteri Kehakiman dan kebijakan untuk meningkatkan kualitas lainnya) dan tugas-tugas yang berkaitan dengan manajemen (perumahan dan keamanan, otomatisasi, administrasi organisasi, dan penyediaan informasi administratif). Lembaga tersebut juga akan memiliki peran penting dalam proses anggaran, alokasi anggaran, dan pengawasan terhadap penggunaan anggaran. Lembaga ini akan terdiri dari tiga hingga lima anggota. Anggota-anggota itu akan diangkat atas dasar profesionalisme mereka.

5. Tugas dan Wewenang Komisi Yudisial Belanda Secara Umum

Di bawah ini Anda dapat melihat suatu gambaran umum yang bertujuan untuk mencerminkan apa yang akan menjadi tugas dan wewenang Komisi Yudisial di Belanda.

A. Pembuatan kebijakan:

- urusan eksternal
- pelayanan kepada publik
- kerjasama yudisial
- manajemen personalia (sumber daya manusia)
- kebijakan pemilihan hakim
- kebijakan penelitian
- pemberian naihat kepada Departemen Kehakiman
- kebijakan kualitas

B. Kewenangan yang berkaitan dengan manajemen:

- akomodasi dan keamanan
- otomatisasi
- administrasi organisasi.
- penyediaan informasi administratif

C. Prosedur anggaran

- kebijakan anggaran
- tata cara pendistribusian anggaran
- justifikasi pembelanjaan anggaran

D. Wewenang lainnya

- wewenang korektif atau pendisiplinan
- (wewenang pengajuan calon) dalam proses pengangkatan hakim
- kenaikan pangkat dan penempatan hakim



KOMISI YUDISIAL

BAB X
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI



BAB X

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Belajar dari Pengalaman Komisi Yudisial Eropa Lainnya

Komisi Yudisial merupakan produk perkembangan budaya dari suatu sistem hukum, yang berakar pada perkembangan historis, kultural, dan sosial dari negara-negara tertentu. Oleh karena itu, setiap Komisi Yudisial bersifat unik dan kita tidak dapat melihat lembaga tersebut di luar konteks negaranya. Dengan demikian, pertanyaan yang harus dijawab Republik Ceko mengenai apakah kita dapat mengambil pelajaran dari contoh-contoh Komisi Yudisial dari sistem hukum lainnya, merupakan sebuah pertanyaan yang sulit, dilihat dari berbagai sisi. Namun adalah suatu fakta bahwa contoh-contoh Komisi Yudisial di negara lain tidak dapat ditransfer (diterapkan) secara langsung oleh negara yang lainnya. Pengalaman Komisi Yudisial di negara-negara lain sangat ditentukan oleh konteks sosial dan ketatanegaran suatu negara serta perkembangan kultural yang telah dilalui oleh negara tersebut. Setiap sistem memiliki mekanisme keseimbangannya sendiri melalui mekanisme *'check and balance'* tertentu. Untuk dapat memperkirakan nilai dan signifikansi sebuah sistem dari luar, dibutuhkan suatu pengetahuan yang luas mengenai situasi dan sejarah dari negara terkait. Dalam banyak hal, keseimbangan antara jaminan konstitusional untuk independensi peradilan dan kontrol publik atas kekuasaan yudikatif mempunyai keterkaitan yang erat.

Hal itu tidak berarti bahwa pembahasan yang sedang dilakukan di Republik Ceko tidak terinspirasi oleh pembahasan fenomena Komisi Yudisial di

negara-negara Eropa lainnya. Pembahasan tersebut bisa mengandung pengalaman, informasi dan argumentasi yang bisa bermanfaat bagi pembahasan Komisi Yudisial di Ceko. Di bawah ini, dilampirkan daftar masalah dan pengalaman yang ditemukan ketika meneliti mengenai Komisi Yudisial di beberapa negara Uni Eropa. Contoh-contoh ini menjadi benturan pengalaman yang penting untuk pembahasan mengenai organisasi Komisi Yudisial di Ceko. Berikut ini sejumlah rekomendasi yang dapat berguna untuk pembahasan Komisi Yudisial di Ceko.

2. Munculnya Komisi Yudisial di Eropa

Aspek yang paling menarik dari studi ini adalah riset yang dilakukan di empat negara (Irlandia, Denmark, Republik Ceko dan Belanda), di mana Komisi Yudisial di negara-negara tersebut baru saja dibentuk atau baru akan dibentuk. Di Irlandia, Komisi Yudisial telah dibentuk sejak tahun 1998. Denmark merencanakan pembentukan Komisi Yudisial pada musim panas tahun 1999. Republik Ceko, Komisi Yudisial sudah akan terbentuk pada akhir tahun 1999. Di Belanda sedang dipertimbangkan untuk membentuk Komisi Yudisial pada tanggal 1 Januari 2002.

Perkembangan yang sama di tiap negara itu tidak seluruhnya bersifat kebetulan. *Pertama*, model *Domstolsverket* di Swedia dan pengalaman baik yang mereka alami sendiri telah menjadi sumber inspirasi untuk membentuk Komisi Yudisial, khususnya di Denmark. Di samping itu, rekomendasi Dewan Menteri kepada Dewan Eropa pada tahun 1994 dalam kerangka Pasal 6 RVRM mengenai independensi peradilan, peran hakim dan kepastian pelaksanaan peradilan, memainkan peran dalam perkembangan pembentukan Komisi Yudisial tersebut.¹⁴⁹ Rekomendasi tersebut tidak mengharuskan suatu negara untuk menciptakan sebuah lembaga yang independen sebagai jaminan independensi peradilan, tetapi mereka mengharuskan, misalnya, agar pengangkatan hakim berlangsung secara independen dan agar organisasi peradilan, dengan berbagai cara,

149 *Rekomendasi mengenai kemandirian, efisiensi dan peran hakim*, Rekomendasi No. R (94) yang diadopsi oleh Panitia Menteri pada tanggal 13 Oktober di sidang para Wakil Menteri yang k-578.

dapat mempengaruhi proses kerja mereka sendiri. Dengan demikian, rekomendasi-rekomendasi tersebut sebagian merupakan sebuah katalis. Pada awalnya, manajemen dan dukungan untuk lembaga peradilan di Belanda, Denmark dan Irlandia, dipercayakan kepada Menteri Kehakiman. Dari sudut pandang menjamin independensi peradilan –sebagaimana yang tampak dari pengalaman Swedia– manajemen dan dukungan kepada manajemen yang dilakukan dari jarak tertentu dianggap penting. Dan dalam rencana Denmark, Belanda dan Irlandia hal tersebut pandangan sebagai alasan yang penting untuk pembentukan Komisi Yudisial yang independen. Perlawanan terhadap rencana Pemerintah Swedia pada awal tahun 1990-an untuk mengembalikan beberapa wewenang manajerial dari *Domstolsverket* kepada pemerintah, menunjukkan bahwa setelah beberapa waktu, penempatan tugas-tugas itu pada jarak yang jauh masih dilihat sebagai jaminan yang penting.

3. Komisi Yudisial Baru Berdasarkan Model Eropa Utara

Komisi Yudisial yang baru dibentuk di beberapa negara memiliki 'paket' tanggung jawab yang menarik. Belanda, Denmark, dan Irlandia telah atau akan mempercayakan Komisi Yudisial melakukan tugas-tugas administratif dan pendukung pengadilan (mulai dari dari pelatihan, akomodasi, otomatisasi, penyediaan informasi, membantu proses rekrutmen dan membantu panitia pengawas masalah pengangkatan), menjalankan wewenang dalam bidang anggaran, pendistribusian anggaran dan verifikasi (pengawasan) penggunaan anggaran. Dengan demikian bukan saja semakin banyak Komisi Yudisial yang baru atau akan dibentuk di Eropa, tetapi komisi-komisi yang baru atau akan dibentuk tersebut semuanya merupakan varian dari model Eropa Utara.

Dalam batas tertentu, hal di atas dipengaruhi oleh keberhasilan Komisi Yudisial Swedia. Melalui penyerahan wewenang manajerial dan tanggung jawab penganggaran tertentu kepada suatu 'organisasi milik sendiri', maka tanggung jawab diri (*self-responsibility*) atas manajemen lembaga peradilan dapat diperluas dan lebih efisien. Di Swedia dinyatakan bahwa tanggung jawab diri organisasi peradilan ini secara keseluruhan telah meningkat. Penyebab dari semakin besarnya tanggung jawab diri ini –seperti yang dapat kita lihat di Swedia– adalah adanya suatu organisasi yang bersifat

profesional dan khusus, yang bertanggung jawab atas manajemen peradilan dan urusan anggaran serta bertindak sebagai perantara organisasi peradilan dengan pemerintah. Perantara ini juga merupakan suatu mitra dan pengawas. Penyebab kedua dari tanggung jawab-diri (*self-responsibility*) yang besar di Swedia terletak dalam kombinasi administrasi yang independen, manajemen organisasi peradilan melalui *Domstolsverket* dan manajemen pengadilan yang terpadu. Pengadilan memiliki kebebasan yang luas untuk mengatur manajemen operasionalnya sendiri. Walau demikian, *Domstolsverket* tetap dapat (mungkin) melakukan sebagian tanggung jawab administratif tersebut. Belanda juga telah memilih untuk menggunakan kombinasi manajemen jarak jauh dan manajemen integral yang telah terbukti efektivitasnya –setidaknya di Swedia. Bagaimanapun juga, Swedia mengikuti kombinasi tersebut dengan kuat.

4. Tujuan Praktis dan Tujuan Ideal Pengawasan Kualitas

Menurut pihak-pihak yang diwawancarai di dalam penelitian ini, Komisi Yudisial terbukti membantu pengawasan dan kemajuan sistem pelaksanaan peradilan. Model Eropa utara dan selatan pada kenyataannya menampilkan dua metode dasar untuk memajukan kualitas pelaksanaan sistem peradilan.

Dalam model Eropa Selatan, hal tersebut dilakukan melalui suatu sistem tanggung jawab peradilan atas kualitas individu hakim dan perkembangan karirnya. Di negara-negara seperti Prancis dan Italia, melalui kewenangan dalam perekrutan, pelatihan, evaluasi, pengangkatan, kenaikan pangkat dan penempatan hakim, pengawasan terhadap kualitas pekerjaan hakim dapat dilakukan. Pengawasan ini dilaksanakan oleh para hakim sendiri. Melalui kewenangan dalam hal pemberian sanksi disiplin, sistem Eropa Selatan memungkinkan pemberian peringatan terhadap hakim. Dalam melakukan pengawasan kualitas pelaksanaan peradilan, Komisi Yudisial di negara-negara yang menggunakan model Eropa Selatan biasanya menggunakan pendekatan dalam bidang materiil. Melalui suatu organisasi sendiri, perhatian ditujukan pada kebutuhan organisasi peradilan. Dan dengan kemampuan untuk menangani kebutuhan materiil langsung dan memiliki sebuah pusat informasi sentral, Komisi Yudisial model Eropa Selatan berusaha mencapai

kualitas tertinggi dalam pemberian jasa peradilan. Peningkatkan kualitas pelaksanaan peradilan diusahakan melalui peningkatan efisiensi.

5. Memajukan Independensi Peradilan

Insentif yang penting untuk mendirikan suatu Komisi Yudisial di hampir semua negara yang diteliti adalah untuk memajukan independensi lembaga peradilan. Independensi dan status independen lembaga peradilan tidaklah sama di semua negara. Di Prancis, lembaga peradilan tidak memiliki status yang tinggi, sementara di Italia, independensi peradilan diberi status khusus. Di sana (Italia), lembaga peradilan, memiliki suatu prestis istimewa dikarenakan independensi para hakim pada masa lalu. Menurut para responden penelitian ini, Komisi Yudisial di Italia lebih memberikan kontribusi terhadap pemeliharaan dari pada mempromosikan independensi peradilan. Dampak positif dari keberadaan Komisi Yudisial terhadap independensi peradilan, baik yang didasarkan pada model Eropa Utara atau Selatan, terlihat jelas di semua negara yang diteliti.

6. Pengaturan Komisi Yudisial di dalam Konstitusi

Persamaan lain yang ada di sebagian besar negara yang diteliti adalah adanya pengaturan atau keinginan untuk mengatur Komisi Yudisial di dalam konstitusi negara mereka. Di Prancis dan Italia, wewenang dan posisi Komisi Yudisial diatur dalam konstitusi. Di Belanda, Irlandia, dan Denmark terdapat keinginan untuk melakukan hal serupa. Keinginan tersebut wajar mengingat Komisi Yudisial adalah lembaga penting yang memiliki peran tersendiri dalam pembagian kekuasaan negara berdasarkan konstitusi. Aspek-aspek utama dari distribusi wewenang dan posisi kekuasaan negara yang terpenting di dalam suatu negara selayaknya diatur dalam konstitusi.

7. Komisi Yudisial yang Tersusun Secara Luas

Hampir semua Komisi Yudisial yang diteliti –kecuali di Belanda– mayoritas terdiri dari lima belas anggota atau lebih. Mayoritas anggota di sebagian besar Komisi Yudisial tersebut terdiri kalangan hakim dari berbagai tingkat dan badan peradilan. Sejumlah hakim –terutama yang berasal dari pengadilan

tertinggi—berdasarkan posisi jabatannya otomatis menjadi anggota Komisi Yudisial, sedangkan hakim lainnya dipilih oleh sesama hakim. Di Prancis dan Italia, Presiden dan Menteri Kehakiman merupakan anggota resmi dari Komisi tersebut. Perbedaan terletak pada anggota nonhakim. Biasanya anggota-anggota tersebut dipilih melalui berbagai cara oleh *stakeholders* peradilan dan atau oleh parlemen. Susunan anggota Komisi Yudisial yang luas dan representatif ini, pada prinsipnya, menjadikan Komisi tersebut rentan terhadap politisasi dan sindikalisme. Pada waktu-waktu yang berbeda, keseimbangan yang tepat dan hubungan yang benar antara anggota Komisi dapat dilihat secara berbeda atau terletak dalam susunan yang lain. Untuk mempertahankan keseimbangan dalam perbandingan suara di Komisi Yudisial, terdapat dua sistem. *Pertama*, sistem yang menyangkut persyaratan pengangkatan (hanya anggota yang memenuhi persyaratan profesionalisme dan kualitas representatif yang dapat diangkat). *Kedua*, sistem penyebaran wewenang pengangkatan (pengangkatan oleh parlemen, pemerintah, dan juga yang lainnya). Sistem yang disebut terakhir bersifat rentan, dalam arti dapat menyebabkan Komisi Yudisial secara tidak disengaja hanya terdiri dari hakim. Hal tersebut disebabkan, misalnya parlemen hanya ingin memilih hakim. Untuk menghindari resiko ini, sebagian besar sistem yang diteliti mengandung suatu kombinasi dari kedua sistem pengangkatan.

8. Anggota NonHakim dalam Komisi Yudisial

Seperti yang telah dibahas di atas, Komisi Yudisial dari berbagai negara asing, sama-sama memiliki unsur anggota nonhakim. Melalui unsur tersebut, kontrol sosial dimasukkan ke dalam Komisi Yudisial. Di Prancis dan Swedia anggota nonhakim misalnya terdiri dari para pengacara, wakil serikat pekerja atau klien pengadilan. Denmark dan Irlandia telah memilih sistem ini pula, dan di Republik Ceko keinginan akan anggota eksternal (nonhakim) disambut dengan konsensus yang luas. Adalah suatu kenyataan bahwa di sebagian besar negara, anggota Komisi Yudisial dari kalangan hakim atau magister merupakan mayoritas. Adanya anggota nonhakim di Komisi Yudisial dapat memunculkan banyak permasalahan, seperti yang ditunjukkan oleh contoh Prancis. Di Prancis dan Italia, masalah politisasi atau sindikalisasi dalam pengangkatan hakim akan diperbaiki melalui peningkatan jumlah magister di dalam badan pengurus, sebagaimana termuat dalam usulan amandemen

yang berkaitan dengan susunan Komisi Yudisial di kedua negara tersebut. Sebenarnya melalui hal di atas, masalah tersebut hanya terkonfirmasi (teridentifikasi), tetapi tidak terpecahkan.

9. Tugas dan Wewenang Secara Umum

Yang sangat mencolok dalam peraturan Komisi Yudisial berdasarkan model Eropa Utara adalah uraian tugas (*job description*) dari lembaga tersebut, yang dalam banyak hal bersifat umum dan lembaga tersebut seringkali hanya memiliki sedikit wewenang yang 'kongkrit'. Uraian tugas yang umum ini, khususnya di Swedia dan Denmark, dapat dijelaskan melalui kenyataan bahwa Komisi Yudisial pada umumnya merupakan organisasi yang bersifat umum dan teknis. Penyebutan yang rinci hanya perlu apabila terdapat akibat hukum yang substansial dari tindakan-tindakan Komisi Yudisial. Perincian kerja suatu Komisi Yudisial dapat lebih membatasi fleksibilitas yang diperlukan dalam aktivitas lembaga tersebut. Pengalaman Swedia dapat dijadikan contoh dimana *Domstolsverket* bersama pengadilan dapat mengembangkan sebuah sistem untuk memenuhi kebutuhan pengadilan. Hal ini sulit dilakukan jika wewenang sebuah komisi diuraikan secara pasti.

10. Perpaduan antara Kontrol Publik dan Peran Tanggung Jawab Kementrian

Sistem-sistem hukum di mana Komisi Yudisial berfungsi, terdiri dari percampuran berbagai perangkat '*check and balance*', di mana kontrol melalui tanggung jawab kementrian pada umumnya hanya merupakan salah satu dari berbagai perangkat tersebut. Dibandingkan dengan Prancis dan Swedia, secara teoritis kontrol atas manajemen dan anggaran lembaga peradilan Belanda –melalui tanggung jawab kementrian– bersifat sangat intrusif (terlalu mencampuri). Perdebatan di Belanda mengenai upaya meningkatkan independensi peradilan dan perdebatan mengenai Komisi Yudisial sangat ditekankan pada tanggung jawab kementrian sebagai bagian dari instrumen kontrol terhadap pengadilan. Pertanyaannya adalah apakah tanggung jawab kementrian sebagai suatu mekanisme pengontrolan anggaran dan manajemen pengadilan selalu merupakan alat yang efektif. Manajemen dan anggaran organisasi peradilan pada saat ini bukan

merupakan sebuah tema politis di sebagian besar negara yang diteliti. Fokus dari diskusi politik antara pemerintah dengan parlemen lebih mengenai bidang penegakan hukum dan penindakan kejahatan. Hal itu juga berarti bahwa tanggung jawab kementerian sebagai suatu perangkat kontrol tidak perlu dibesar-besarkan. Contoh-contoh dari negara lain jelas menunjukkan bahwa masih banyak alternatif lain –yang lebih tidak intrusif dan lebih efektif– untuk mengontrol anggaran dan manajemen peradilan selain kontrol oleh menteri. Misalnya, melalui keterbukaan (kontrol publik), pengontrolan resmi, Komisi Yudisial, dan sebagainya.

11. Rekomendasi untuk Republik Ceko

Pendirian suatu Komisi Yudisial merupakan perangkat yang cocok untuk memajukan independensi peradilan secara keseluruhan dan organisasi peradilan secara umum. Dengan demikian, tujuan Republik Ceko untuk mendirikan sebuah Komisi Yudisial patut untuk didukung.

Kedudukan Komisi Yudisial perlu diatur dalam konstitusi karena saat ini hal tersebut terkait dengan masalah standarisasi konstitusi dan pentingnya memposisikan Komisi Yudisial sebagai salah satu lembaga negara. Ini tidak berarti bahwa Komisi Yudisial yang sementara tidak boleh didirikan sebelum dilakukan amandemen konstitusi. Di negara lain hal tersebut juga telah dipilih untuk dilakukan (termasuk Denmark dan Belanda).

Kombinasi pemberian wewenang manajerial kepada Komisi Yudisial dan kemungkinan adanya manajemen integral pada tingkat pengadilan memberi peluang yang baik untuk membuat organisasi peradilan lebih efisien, sebagaimana yang kita pelajari dari contoh Swedia. Di Republik Ceko, sistem ini sebagian telah ada, berdasarkan fakta bahwa ketua pengadilan juga melakukan tugas-tugas manajemen pengadilan. Jika wewenang atas tugas-tugas manajerial ini tidak lagi dipegang oleh Menteri Kehakiman dan akan diserahkan pada Komisi Yudisial, maka ada peluang cukup besar untuk meningkatkan efisiensi dan tanggung jawab pengadilan atas manajemennya sendiri.

Pengaturan wewenang Komisi Yudisial bidang manajemen secara luas (tidak rinci) adalah hal yang positif. Hal tersebut memungkinkan Komisi Yudisial dapat beroperasi secara fleksibel dalam bidang manajemen dan secara dinamis dapat menangani kebutuhan pengadilan setiap saat. Contoh Swedia, menunjukkan bahwa sikap anggota Komisi Yudisial yang berorientasi pada pelayanan, di mana ia menguji sejumlah pelayanan dan fasilitas (pelatihan, otomatisasi, administrasi, dan sebagainya) atas permintaan pengadilan, dapat merupakan sebuah kontribusi penting terhadap keberhasilan dan kepuasan kinerja Komisi Yudisial.

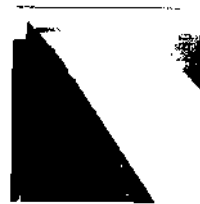
Sebuah Komisi Yudisial dapat menjadi lembaga perantara dan mitra dalam negosiasi yang penting jika diberikan kewenangan untuk itu. Dengan cara itu, Komisi Yudisial dapat mengurangi ketergantungan kepada Menteri Kehakiman. Contoh Denmark menunjukkan bagaimana *'check and balance'* menjadi penting dalam suatu sistem yang *balanced*. Di Denmark, Komisi Yudisial dapat menghadap parlemen jika dalam permohonan anggaran yang diajukannya tidak diperjuangkan oleh menteri. Parlemen dapat memanggil ketua Komisi Yudisial ke suatu komisi di parlemen untuk memberikan penjelasan mengenai komponen-komponen manajemen dan menteri dapat membubarkan pengurus Komisi Yudisial apabila mereka dengan sadar menggunakan anggaran tidak pada tempatnya.

Di negara yang memiliki organisasi peradilan yang cukup banyak, seperti di Republik Ceko, perlu direkomendasikan suatu Komisi Yudisial yang sebagian anggotanya dipilih secara representatif. Patut dipertimbangkan pula adanya mayoritas hakim untuk menjadi eksekutif dalam komisi. Selain itu, perlu dipertimbangkan juga peran Ketua Mahkamah Agung sebagai anggota pengurus komisi.

Untuk memberdayakan kontrol publik, patut disarankan agar ada anggota *'nonhakim'* sebagai bagian dari badan pengurus Komisi yudisial. Selain itu, keanggotaan dari perwakilan *stakeholders* peradilan, baik dari dalam maupun luar pengadilan, dapat dipertimbangkan. Perwakilan staf pendukung peradilan, perwakilan dari organisasi pengacara harus diikutsertakan. Kemungkinan adanya delegasi organisasi yang berkepentingan lainnya juga dapat dipertimbangkan. Pemikiran akan adanya sebagian anggota komisi

yang dipilih oleh parlemen dapat lebih memastikan keseimbangan dalam kepengurusan komisi.

Perlu untuk dicari model kontrol publik yang efektif terhadap aktivitas komisi dalam rangka melahirkan kontrol publik. Apabila kontrol langsung melalui kementerian ditinggalkan, bentuk kontrol yang baru dapat dikembangkan dalam bentuk publisitas laporan tahunan tentang usulan anggaran komisi. Peraturan mengenai mekanisme pengaduan dan tuntutan atas anggota komisi juga patut dipertimbangkan.



KOMISI YUDISIAL

LAMPIRAN



LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Kuesioner A: Komisi Yudisial

I. Posisi Komisi Yudisial

1. Dapatkah Anda memberikan gambaran singkat mengenai struktur organisasi Komisi Yudisial?
2. Siapa saja yang ditunjuk untuk menjabat di dalam Badan Pengurus Komisi Yudisial?
3. Dari tugas-tugas berikut, mana yang dilaksanakan oleh Komisi Yudisial?

Tugas yang berkaitan dengan bidang kebijakan Personel, Informasi, Organisasi dan Keuangan: (Urusan manajerial)

- kebijakan personel (hakim dan personel pendukung);
- pengangkatan hakim;
- pengalokasian dana;
- kontrol keuangan;
- kebijakan perumahan;
- kebijakan keamanan;
- kebijakan informasi (termasuk otomatisasi);
- administrasi organisasi;

Tugas yang berkaitan dengan bidang kualitas (adjudikasi) dan urusan eksternal:

- hubungan masyarakat (termasuk transparansi organisasi peradilan);
- pengaduan;
- kualitas (kualitas peradilan, organisasi pengadilan, kecepatan prosedur);

Bagaimana tugas-tugas tersebut dilaksanakan oleh Komisi Yudisial?

4. Bagaimana Komisi Yudisial merumuskan atau melaksanakan kebijakannya sendiri tentang masalah semua pengadilan?

Bagaimana Komisi Yudisial mengkoordinasikan masalah yang melampaui pengadilan-pengadilan?

5. Apakah Pengadilan Yudisial memberikan nasehat spontan kepada pengadilan dan atau Pemerintah mengenai isu-isu yang menyangkut kebijakan penggabungan (misalnya promosi unifikasi hukum).
6. Kompetensi jenis apa yang dimiliki komisi yudisial dalam bidang:
 - hak atas informasi (dalam hubungannya dengan pengadilan dan pemerintah atau parlemen);
 - persetujuan anggaran;
 - pengawasan melalui anggaran;
 - perumusan rekomendasi dan instruksi untuk pengadilan;
 - menanggukkan perintah atau mengesampingkan keputusan (dari badan pengurus sebuah pengadilan) (mengesampingkan keputusan badan pengurus pengadilan tentang manajerial pengadilan);
 - pengangkatan wali amanat atau administrator sementara;
 - penskorsan dan pengunduran diri hakim atau pengurus pengadilan.

7. Dengan cara Bagaimana komisi yudisial - sebagai suatu lembaga perantara - terlibat dalam proses penganggaran?
8. Bagaimana pengawasan (dalam pengertian akuntabilitas) proses penganggaran Komisi Yudisial diorganisir?
9. Bagaimana pengaturan penyediaan data yang relevan untuk Menteri yang bertanggung jawab, terutama hal-hal berikut ini?
 - data pelaksanaan fungsi pengadilan (data input, *throughput* dan output);
 - data penggunaan dana oleh setiap pengadilan;
 - insiden dan masalah di pengadilan;
 - kekurangan anggaran atau kelebihan anggaran.
10. Siapa yang bertanggung jawab dalam perumusan sasaran (kebijakan dan kinerja) untuk setiap pengadilan (misalnya, dalam bidang kualitas pengadilan)? Bagaimana perumusan dilakukan dan peran apa yang dimiliki oleh komisi Yudisial?
11. Jika sasaran (kebijakan dan kinerja) tidak dicapai oleh pengadilan, apa tanggapan dari komisi Yudisial? Dalam kaitannya dengan pertanyaan ini: apa kompetensi Komisi Yudisial untuk memperbaiki kesalahan pelaksanaan fungsi oleh pengadilan?
12. Apakah ada kemungkinan bagi Menteri untuk mempengaruhi (perumusan dan pelaksanaan) sasaran setiap pengadilan dan/atau Komisi Yudisial?
13. Kompetensi jenis apa yang dimiliki Menteri apabila anggaran tidak dibelanjakan dengan benar atau sasaran tidak dicapai oleh pengadilan atau oleh Komisi Yudisial?
14. Apakah Menteri memiliki perangkat untuk mengumpulkan informasi secara insidental dari pengadilan atau Komisi Yudisial?
15. Dapatkah Anda menggambarkan situasi di mana Komisi Yudisial secara langsung melapor kepada Parlemen (Kongres atau Senat; misalnya ketika terdapat masalah besar menyangkut pengadilan)?

16. bagaimana kebijakan informasi yang berlaku bagi Komisi Yudisial dan setiap pengadilan jika dikaitkan dengan rezim peraturan 'publisitas'?
 17. Apakah mungkin bagi setiap pengadilan untuk memohon banding terhadap putusan Komisi Yudisial?
 18. Perangkat atau praktek apa yang digunakan oleh Komisi Yudisial untuk menjaga 'kemandirian hakim'?
 19. Apakah Komisi Yudisial memiliki kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan peradilan? Apa peran Komisi Yudisial dalam perumusan dan implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas? Apakah setiap pengadilan memiliki kebijakan kualitas dan apa peran menteri Kehakiman dalam perumusan dan realisasi suatu kebijakan kualitas?
 20. Apa pendapat pengadilan, Departemen Kehakiman dan Parlemen mengenai pelaksanaan fungsi Komisi Yudisial?
 21. Bagaimana peran Komisi Yudisial yang ingin Anda rumuskan? Sebagai suatu 'pihak yang berkepentingan' terhadap lembaga peradilan (misalnya, setiap pengadilan)?
- II. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat)*
22. Apakah ada suatu pembagian resmi yang jelas dalam hal tanggung jawab dan kompetensi antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman?
 23. Bagaimana pembagian tanggung jawab dan kompetensi dilakukan dalam praktek?
 24. Apakah ada masalah dengan pembagian tanggung jawab dan wewenang?
 25. Apakah Menteri Kehakiman (atau mungkin presiden) bertanggung jawab secara politik atas pelaksanaan peradilan? Jika memang demikian, dapatkah Anda memberikan pendapat Anda mengenai pelaksanaan fungsi tanggung jawab kementerian dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Komisi Yudisial?

26. Apa keuntungan dan kerugian dari pembagian tanggung jawab dan wewenang yang berlaku sekarang ini antara Komisi Yudisial dengan Departemen Kehakiman? (Apakah ada suatu masalah yang sama?)

III. Alokasi dana, pertanggungjawaban, dan kontrol

27. Siapa yang mengalokasikan dana ke pengadilan-pengadilan dan atas inisiatif siapa?
28. Apa prosedur untuk mengalokasikan dana?
29. Kriteria apa yang berlaku untuk proses pengalokasian dana?
30. Siapa yang memegang rekening untuk pengontrolan dana?
31. Apakah ada kriteria penilaian untuk pengontrolan dana? Jika iya, apa saja?
32. Apakah ada denda dalam hal pendanaan, yang menyangkut staf atau faktor lainnya, dan jika iya, siapa yang memberlakukan denda atau sanksi tersebut dan kepada siapa?

Kuesioner B: Departemen Kehakiman

I. Posisi Komisi Yudisial

1. Apa alasan utama untuk mendirikan suatu Komisi Yudisial?
2. Kompetensi jenis apa yang dimiliki Komisi Yudisial dalam bidang:
 - hak atas informasi (dalam hubungannya dengan pengadilan secara individual dan dalam hubungannya dengan pemerintah atau parlemen);
 - persetujuan anggaran;
 - pengendalian melalui anggaran;
 - perumusan rekomendasi dan instruksi untuk pengadilan;
 - menangguknkan perintah atau mengesampingkan keputusan (dari badan pengurus sebuah pengadilan) (mengesampingkan

- keputusan badan pengurus pengadilan tentang manajerial pengadilan);
- pengangkatan wali amanat atau administrator sementara;
 - penskorsan dan pengunduran diri hakim atau pengurus pengadilan.
3. Bagaimana Komisi Yudisial –sebagai suatu perantara– terlibat dalam proses penganggaran?
 4. Bagaimana pengendalian (dalam pengertian pertanggungjawaban) proses penganggaran Komisi Yudisial diorganisir?
 5. Bagaimana pengaturan penyediaan data yang relevan untuk Menteri yang bertanggung jawab, menyangkut hal-hal berikut ini?
 - data pelaksanaan fungsi pengadilan (data input, *throughput* dan output);
 - data penggunaan dana oleh setiap pengadilan;
 - insiden dan masalah di pengadilan;
 - kekurangan anggaran atau penganggaran lebih.
 6. Siapa yang bertanggung jawab atas perumusan sasaran (kebijakan dan kinerja) untuk setiap pengadilan (misalnya, dalam bidang kualitas pengadilan)? Bagaimana perumusan dilakukan dan peran apa yang dimiliki oleh Komisi Yudisial?
 7. Jika sasaran (kebijakan dan kinerja) tidak dicapai oleh pengadilan, apa tanggapan dari Komisi Yudisial? Dalam kaitannya dengan pertanyaan ini: apa kompetensi Komisi Yudisial untuk memperbaiki kesalahan pelaksanaan fungsi oleh pengadilan?
 8. Apakah ada kemungkinan bagi Menteri untuk mempengaruhi (perumusan dan pelaksanaan) sasaran setiap pengadilan dan atau Komisi Yudisial?
 9. Kompetensi jenis apa yang dimiliki Menteri apabila anggaran tidak dibelanjakan secara benar atau sasaran tidak dicapai oleh pengadilan atau oleh Komisi Yudisial?

10. Apakah Menteri memiliki perangkat untuk mengumpulkan informasi secara acak dari setiap pengadilan atau Komisi Yudisial?
 11. Dapatkah Anda menggambarkan situasi di mana Komisi Yudisial secara langsung melapor kepada parlemen (Kongres atau Senat; misalnya ketika terdapat masalah besar menyangkut pengadilan)?
 12. Apakah informasi kebijakan dari Komisi Yudisial dan informasi setiap pengadilan berada di bawah rezim peraturan 'publisitas'?
 13. Apakah mungkin bagi setiap pengadilan untuk memohon banding terhadap putusan Komisi Yudisial?
 14. Perangkat atau praktek apa yang digunakan oleh Komisi Yudisial untuk menjaga kemandirian kekuasaan kehakiman?
 15. Apa pendapat Departemen Kehakiman dan Parlemen mengenai pelaksanaan fungsi Komisi Yudisial?
 16. Bagaimana peran Komisi Yudisial yang ingin Anda rumuskan? Sebagai suatu 'pihak yang berkepentingan' terhadap lembaga peradilan (misalnya, terhadap setiap pengadilan)?
- II. Posisi Departemen Kehakiman (Direktorat yang bertanggung jawab atas pengorganisasian pengadilan)*
17. Bagaimana Direktorat bertanggung jawab atas struktur organisasi pengadilan?
 18. Apakah Departemen Kehakiman memiliki peran perumusan kebijakan dan atau pemberian nasehat?
 19. Tugas mana yang dijalankan oleh Direktorat?
 20. Kompetensi jenis apa yang dimiliki oleh Direktorat atas Komisi Yudisial dan setiap pengadilan, dalam bidang:
 - penentuan anggaran
 - penggunaan dana anggaran
 - informasi tentang kinerja pengadilan yang terkait masalah yudisial dan manajerial
 - merumuskan standar kinerja

- pengangkatan dan penskorsan hakim
- menjaga kualitas adjudikasi
- menangani pengaduan
- menyelesaikan perselisihan

III. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat)

21. Apakah ada suatu pembagian resmi yang jelas dalam hal tanggung jawab dan kompetensi antara Komisi Yudisial dengan Departemen Kehakiman?
22. Bagaimana pembagian tanggung jawab dan kompetensi dilakukan dalam praktek?
23. Apakah ada masalah dengan pembagian tanggung jawab dan wewenang antara Komisi Yudisial dengan Departemen Kehakiman?
24. Apakah Menteri Kehakiman (atau mungkin presiden) bertanggung jawab secara politik atas pelaksanaan peradilan? Jika memang demikian, dapatkah Anda memberikan pendapat Anda mengenai pelaksanaan fungsi tanggung jawab kementerian dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Komisi Yudisial?
25. Apa keuntungan dan kerugian dari pembagian tanggung jawab dan wewenang yang berlaku sekarang ini antara Komisi Yudisial dengan Departemen Kehakiman? (Apakah ada suatu masalah yang sama?)

IV. Alokasi dana, pertanggungjawaban, dan kontrol

26. Siapa yang mengalokasikan dana ke pengadilan-pengadilan dan atas inisiatif siapa?
27. Apa prosedur untuk mengalokasikan dana tersebut?
28. Kriteria apa yang berlaku untuk proses pengalokasian?
29. Siapa yang memegang rekening untuk pengontrolan dana?

30. Apakah ada kriteria penilaian untuk pengontrolan dana? Jika iya, apa saja?
31. Apakah ada denda dalam hal pendanaan, yang menyangkut staf atau faktor lainnya, dan jika iya, siapa yang memberlakukan denda/sanksi tersebut dan kepada siapa?

Kuesioner C: Pengadilan

1. Posisi Komisi Yudisial

1. Siapa yang bertanggung jawab atas perumusan sasaran (kebijakan dan kinerja) untuk setiap pengadilan (misalnya dalam bidang kualitas pengadilan)? Bagaimana berlangsungnya pengurusan dan apakah peran Komisi Yudisial?
2. Jika sasaran (kebijakan dan kinerja) tidak dicapai oleh pengadilan, apa tanggapan dari Komisi Yudisial? Dalam kaitannya dengan pertanyaan ini: apa kompetensi Komisi Yudisial untuk memperbaiki kesalahan pelaksanaan fungsi oleh pengadilan?
3. Apakah ada kemungkinan bagi pengadilan untuk mempengaruhi (perumusan dan pelaksanaan) sasaran Komisi Yudisial dan/atau Departemen Kehakiman?
4. Kompetensi jenis apa yang dimiliki menteri atau Komisi Yudisial apabila anggaran tidak dibelanjakan secara benar atau sasaran tidak dicapai oleh setiap pengadilan?
5. Apakah menteri memiliki perangkat untuk mengumpulkan informasi secara insidentil dari setiap pengadilan atau Komisi Yudisial?
6. Bagaimana kebijakan atas informasi dari Komisi Yudisial jika dikaitkan dengan rezim peraturan 'publisitas'?
7. Apakah mungkin bagi pengadilan untuk memohon banding terhadap putusan Komisi Yudisial?

8. Perangkat atau praktek apa yang digunakan oleh Komisi Yudisial untuk menjaga 'kemandirian kekuasaan kehakiman'?
9. Apakah Komisi Yudisial memiliki kebijakan mengenai kualitas pelaksanaan peradilan? Apa peran Komisi Yudisial dalam perumusan dan implementasi kebijakan kualitas? Apakah pengadilan memiliki kebijakannya sendiri dan apa peran menteri Kehakiman dalam perumusan dan realisasi suatu kebijakan kualitas?
10. Apa pendapat pengadilan mengenai pelaksanaan fungsi Komisi Yudisial?
11. Bagaimana peran Komisi Yudisial yang ingin Anda rumuskan? Sebagai suatu 'pihak yang berkepentingan' terhadap lembaga peradilan?

II. Organisasi peradilan

12. Bagaimana cara pengadilan diorganisir?
13. Apakah ada sebuah struktur manajemen yang formal atau informal di dalam pengadilan?
14. Siapa yang bertanggung jawab atas sebuah pengadilan?
15. Siapa yang memutuskan –dengan cara bagaimana– penanganan masalah-masalah manajerial, beban kerja hakim, masalah-masalah kasus individual, pembelanjaan dan pertanggungjawaban, persediaan, database kasus, komunikasi pengadilan, pengangkatan dan pelatihan hakim baru, pelatihan dan pendidikan staf, kualitas peradilan dari keputusan pengadilan, otomatisasi, dll., di dalam pengadilan? Apakah keputusan tersebut diawasi secara langsung oleh Komisi Yudisial atau Menteri yang bertanggung jawab?
16. Bagaimana kemandirian lembaga kehakiman dijamin di dalam sistem hukum Anda?
17. a. Apa pengaruh sistem Komisi Yudisial terhadap 'kemandirian kehakiman'?

b. Apakah hal tersebut merupakan suatu ancaman dalam kaitannya dengan tanggung jawab kementerian, ataukah suatu peluang?

III. Alokasi dana oleh pengadilan, pertanggungjawaban, dan kontrol

18. Siapa yang mengalokasikan dana ke pengadilan-pengadilan dan atas inisiatif siapa?
19. Bagaimana prosedur untuk mengalokasikan dana?
20. Kriteria apa yang berlaku untuk proses pengalokasian dana?
21. Siapa yang memegang rekening dalam rangka melakukan pengontrolan dana?
22. Apakah ada kriteria penilaian untuk pengontrolan dana? Jika iya, apa saja?
23. Apakah ada denda dalam hal pendanaan, yang menyangkut staf atau faktor lainnya, dan jika iya, siapa yang memberlakukan denda/sanksi tersebut dan kepada siapa?

Kuesioner D: Pengacara dan Akademisi Hukum

N.B. Pertanyaan-pertanyaan di dalam kuesioner ini cukup rinci. Pada saat wawancara, kami tidak akan membahas tiap-tiap kasus secara rinci, tetapi akan menjadikannya sebagai topik diskusi.

I. Posisi Komisi Yudisial

1. Apa alasan utama untuk mendirikan suatu Komisi Yudisial? Apa yang menjadi manfaat utama? Apa yang menjadi kerugian utama?
2. Bagaimana Komisi Yudisial –sebagai suatu perantara– terlibat dalam proses penganggaran?
3. Bagaimana pengawasan (dalam pengertian pertanggungjawaban) proses penganggaran Komisi Yudisial diorganisir?

4. Bagaimana pengaturan penyediaan data yang relevan untuk Menteri yang bertanggung jawab, menyangkut hal-hal berikut ini?
 - data penjalanan fungsi pengadilan (data input, *throughput*, output);
 - data penggunaan dana oleh setiap pengadilan;
 - Permasalahan dan masalah di pengadilan;
 - kekurangan anggaran atau kelebihan anggaran.
5. Siapa yang bertanggung jawab atas perumusan sasaran (kebijakan dan kinerja) untuk setiap pengadilan (misalnya, dalam bidang kualitas pengadilan)? Bagaimana perumusan dilakukan dan peran apa yang dimiliki oleh Komisi Yudisial?
6. Jika sasaran (kebijakan dan kinerja) tidak dicapai oleh pengadilan, bagaimana tanggapan dari Komisi Yudisial? Dalam kaitannya dengan pertanyaan ini: apa kompetensi Komisi Yudisial untuk memperbaiki kesalahan pelaksanaan fungsi oleh pengadilan?
7. Apakah ada kemungkinan bagi menteri untuk mempengaruhi (perumusan dan pelaksanaan) sasaran setiap pengadilan dan/atau Komisi Yudisial?
8. Kompetensi jenis apa yang dimiliki menteri apabila anggaran tidak dibelanjakan secara benar atau sasaran tidak dicapai oleh pengadilan atau oleh Komisi Yudisial?
9. Apakah Menteri memiliki perangkat untuk mengumpulkan informasi secara acak dari setiap pengadilan atau Komisi Yudisial?
10. Dapatkah Anda menggambarkan situasi di mana Komisi Yudisial secara langsung melapor kepada Parlemen (Kongres atau Senat; misalnya ketika terdapat masalah besar menyangkut pengadilan)?
11. Bagaimana kebijakan informasi dari Komisi Yudisial dan informasi setiap pengadilan jika dikaitkan dengan rezim peraturan 'publisitas'?

12. Apakah mungkin bagi pengadilan untuk memohon banding terhadap putusan Komisi Yudisial?
13. Perangkat atau praktek apa yang digunakan oleh Komisi Yudisial untuk menjaga 'kemandirian kekuasaan kehakiman'?
14. Apa pendapat Departemen Kehakiman dan Parlemen mengenai pelaksanaan fungsi Komisi Yudisial?
15. Bagaimana peran Komisi Yudisial yang ingin Anda rumuskan? Sebagai suatu 'pihak yang berkepentingan' terhadap lembaga peradilan?

II. Posisi Departemen Kehakiman (Direktorat yang bertanggung jawab atas pengorganisasian pengadilan)

17. Bagaimana Direktorat bertanggung jawab atas struktur organisasi pengadilan?
18. Apakah Departemen Kehakiman memiliki peran perumusan kebijakan dan atau pemberian nasehat?
19. Tugas mana yang dijalankan oleh Direktorat?
20. Kompetensi jenis apa yang dimiliki oleh Direktorat atas Komisi Yudisial dan setiap pengadilan, dalam bidang:
 - penentuan anggaran
 - penggunaan dana anggaran
 - informasi tentang kinerja pengadilan yang bersifat yudisial dan manajerial
 - merumuskan standar kinerja
 - pengangkatan dan penskorsan hakim
 - menjaga kualitas adjudikasi
 - menangani aduan
 - menyelesaikan perselisihan

III. Pembagian tanggung jawab antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman (Direktorat)

21. Apakah ada suatu pembagian resmi yang jelas, dalam hal tanggung jawab dan kompetensi antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman?
22. Bagaimana pembagian tanggung jawab dan kompetensi dilakukan dalam praktek?
23. Apakah ada masalah dengan pembagian tanggung jawab dan wewenang?
24. Apakah Menteri Kehakiman (atau mungkin presiden) bertanggung jawab secara politik atas pelaksanaan peradilan? Jika memang demikian, dapatkah anda memberikan pendapat Anda mengenai pelaksanaan fungsi tanggung jawab kementerian dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Komisi Yudisial?
25. Apa keuntungan dan kerugian dari pembagian tanggung jawab dan wewenang yang berlaku sekarang ini, yakni antara Komisi Yudisial dan Departemen Kehakiman? (Apakah ada suatu masalah yang sama?)

IV. Alokasi dana, pertanggungjawaban dan kontrol

26. Siapa yang mengalokasikan dana dan atas inisiatif siapa?
27. Bagaimana prosedur untuk mengalokasikan dana?
28. Kriteria apa yang berlaku untuk proses pengalokasian?
29. Siapa yang memegang rekening dalam rangka pengawasan dana?
30. Apakah ada kriteria penilaian untuk pengontrolan dana? Jika iya, apa saja?
31. Apakah ada denda dalam hal pendanaan, yang menyangkut staf atau faktor lainnya, dan jika iya, siapa yang memberlakukan denda/sanksi tersebut dan kepada siapa?

LAMPIRAN 2

Gambaran umum wawancara yang dilakukan di Prancis, Italia dan Swedia

1. Prancis

Kunjungan dari tanggal 14 sampai dengan 16 Desember 1998 ke Paris, *Conseil superieur de la magistrature* (CSM), *Ministere de la Justice* (Departemen Kehakiman) & *Tribunal de Grande Instance de Paris*

Mr. Ph. Le Maire, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la planification du *Ministere de la Justice*, *Direction des Services Judiciaires*

Mrs. E. Pelsez, chargée de mission du reseau judiciaire europeen, *Ministere de la Justice*, *Service des Affaires Europeennes et Internationales*

Mr. Y. Droguet, juge Adjoint au Premier Vice-President, *Tribunal de Grande Instance de Paris*

Mr. R. Herrera, Conseiller d'Etat (Council of State), également membre du *conseil superieur de la magistrature*

Mr. H. Robert, President du *Tribunal de grande instance de Blois*, également membre du *Conseil superieur de la magistrature* (president de la formation Parquet)

Mr. M. Lernhout, Premier Substitut pres le *Tribunal de grande instance de Paris*, également membre du *conseil superieur de la magistrature* (president de la formation Siege)

Mr. J.-C. Girousse, Premier President de la cour d'Appel de Lyon, également membre du *Conseil superieur de la magistrature*

Mrs. M.-C. Berenger, Conseiller a la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, également membre du *Conseil superieur de la magistrature*

Mr. P. Delarbre, Juge au *Tribunal de grande instance de Rennes*, également membre du *Conseil superieur de la magistrature*

2. Italia

Kunjungan tanggal 23 dan 24 Maret 1999 ke Roma, Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) dan het Ministero di Grazia e Giustizia (Departemen Kehakiman).

Armando Spataro (*Consigliere*), *directeur* Ufficio Studi di CSM;

Wakil presiden dan delapan anggota CSM lainnya. Di antara mereka ketua komisi VI CSM, Prof. Giuseppe Riccio,¹⁵⁰

Stefano Mogini (*Direttore del Servizio*) Ministero di Grazia e Giustizia;

Pres. Franco Ippolito, *Direttore Generale* dell'Organizzazione Giudiziaria, Ministero di Grazia e Giustizia;

Pres. Vladimiro Zagrebelsky, il Capo dell'Ufficio Legislativo, Ministero di Grazia e Giustizia;

Domenico Carcano, il Capo segretaria direzione generali affari penali, Ministero di Grazia e Giustizia.

Keempat responden terakhir (3 sampai dengan 6) semuanya adalah magister, berada di Departemen Kehakiman. Selain itu, keempatnya pernah menjadi bagian dari CSM.

150 Komisi VI adalah komisi untuk perubahan organisasi kehakiman dan untuk pelaksanaan peradilan (*Commissione per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia*), yang antara lain menangani studi perbandingan hukum dengan negara-negara UE (peraturan internal CSM, tanggal 20 Januari 1999, hlm. 45 sub f).

3. Swedia

Kunjungan tanggal 11 sampai dengan 13 Juni 1997 ke Stockholm/Jönköping Swedia, Kantor Auditor Jenderal, Stockholm, Departemen Kehakiman Stockholm, Dewan Tinggi Swedia Stockholm, Pengadilan Banding Stockholm, Pengadilan Eksekutif, Jönköping, Komisi Yudisial (*Domstolsverket*) Jönköping.

Martin Engman (auditor) dan Per Dackenberg (auditor senior) Kantor Auditor Jenderal Swedia

Carina Stävberg (asisten sekretaris), Anders Wiklund (kepala) Direktorat Pengadilan dan Penuntutan di Departemen Kehakiman

Anders Knutsson, Ketua Komisi Tinggi, Swedia dan Erik Ternert, direktur manajemen, Komisi Tinggi

Johan Hirschfeldt, Ketua Pengadilan Banding, Stockholm, Jan Ohman dan Anders Eka, direktur manajemen di Pengadilan Banding, Stockholm

Bertil Hübinette, Direktur Jenderal *Domstolsverket*, Jan Bäckström, direktur divisi manajemen (umum) *Domstolsverket* dan Bengt-ake Engström, penasehat hukum senior *Domstolsverket*

Hans-Erik Jonasson, Ketua Pengadilan Eksekutif, Jönköping



SEKILAS MENGENAI LEMBAGA KAJIAN DAN ADVOKASI UNTUK INDEPENDENSI PERADILAN

Pendahuluan

Sekian lama kita bernegara, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan kian menipis. Peradilan menjadi simbol pemihakan terhadap kelompok berkuasa (tidak mandiri), dipenuhi praktek-praktek yang tidak bersih dan tidak memiliki profesionalisme yang memadai. Dengan kata lain, lembaga peradilan menjadi lembaga yang tidak independen. Hal ini jelas mengancam integritas lembaga peradilan sebagai penjaga tegaknya negara hukum yang berkeadilan, pelindung hak asasi manusia serta salah satu penentu berlangsungnya sistem *checks and balances*.

Memahami kondisi di atas, pada tanggal 12 Januari 1999 bertempat di Jakarta, sekelompok profesional, praktisi hukum serta akademisi yang peduli akan terwujudnya peradilan yang independen mendirikan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) atau *Indonesian Institute for Independent Judiciary*.

LeIP merupakan organisasi nonpemerintah yang sejak awal memposisikan dirinya sebagai kelompok penekan (*pressure group*) yang secara sistematis dan terus menerus, bersama *stakeholder* lain, memperjuangkan perwujudan independensi peradilan melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini, dan edukasi publik serta advokasi.

Visi dan Misi

- Mewujudkan independensi peradilan di Indonesia melalui;
- Upaya pembaharuan di bidang hukum dan kebijakan;
- Peningkatan kesadaran dan kepedulian masyarakat terhadap pentingnya independensi peradilan;
- Pembelaan hak-hak masyarakat yang dilanggar dalam kaitannya dengan asas-asas independensi peradilan.

Aktivitas

Melakukan berbagai kegiatan yang berdampak signifikan dalam rangka pembaruan hukum dan peradilan, melalui kajian-kajian, kampanye dan sosialisasi gagasan yang bersifat edukasi publik, serta advokasi. Kegiatan yang pernah dilakukan antara lain sebagai berikut:

- Menulis dan menerbitkan buku mengenai “Kemandirian Kekuasaan kehakiman di Indonesia”, 1999;
- Mengadakan debat partai politik mengenai konsep pembaruan peradilan, 1999;
- Menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, 2000;
- Menyusun Rancangan Amandemen UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman, 2000;
- Melakukan Kampanye Pemilihan Hakim Agung/Ketua/Wakil Ketua MA, 2000;
- Menyusun Naskah Akademis dan Draft Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Khusus Korupsi, 2001;
- Bersama-sama dengan koalisi NGO, menyusun RUU Kebebebasan Memperoleh Informasi, 2002;
- Melakukan Studi Pembaruan Mahkamah Agung bekerja sama dengan Mahkamah Agung, 2002;
- Menterjemahkan dan menerbitkan penelitian mengenai Komisi Yudisial di Negara-negara Uni Eropa, 2002;
- Menyusun dan Menerbitkan Jurnal Kajian Putusan Pengadilan, 2002;
- Menyusun dan Menerbitkan Buku tentang Janji-Janji Ketua MA, 2002;

- Melakukan Kajian tentang Komisi Yudisial, bekerja sama dengan Mahkamah Agung, 2002;
- Bersama-sama dengan koalisi NGO, menyusun konsep tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, 2002.

Badan Pendiri

- Adnan Buyung Nasution;
- Atmakusumah Astraatmadja;
- Bambang Widjojanto;
- Benny K. Harman;
- Benyamin Mangkoedilaga;
- Frans Hendra Winarta;
- Fred B.G. Tumbuan;
- J.E. Sahetapy;
- Mas Achmad Santosa;
- Ronggur Hutagalung;
- Todung Mulya Lubis.

Badan Pekerja

- Ketua Umum : Frans Hendra Winarta
- Ketua I : Mas Achmad Santosa
- Ketua II : Sukma Violetta
- Sekretaris Eksekutif : Rifqi Sjarief Assegaf
- Anggota : Arsil
Abdul Razak Asri
Cholil Mahmud
Dedet Hardiansyah
Dian Rositawati
Dewi Fathonah Fatmawati

Alamat

Puri Imperium Office Plaza

Upper Ground Floor Unit UG 11-12,

Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Kuningan Jakarta.

Telp : 62-21 83701809

Fax : 62-21 83701810

Email : rifqi@leip.or.id , tita@leip.or.id

Contact Person:

Rifqi : 0816 - 1875 192

Tita : 0812 - 9403 883