

MODEL IDEAL PROMOSI DAN MUTASI APARATUR PERADILAN INDONESIA

Irfan Fachruddin
Pengadilan Tinggi TUN Jakarta

ABSTRAK

Pelaksanaan Promosi dan mutasi menimbulkan konsekuensi terdapat korelasi antara kualitas promosi dan mutasi dengan kinerja dan perilaku para hakim. Promosi dan mutasi yang tidak menimbulkan kesulitan keluarga akan meningkatkan semangat kerja dan kinerja, sebaliknya promosi dan mutasi yang menyulitkan kehidupan keluarga membuat hakim frustrasi dan menurunnya semangat kerja dan kinerja. Kemudian promosi dan mutasi yang diperjuangkan dengan materi tidak mendorong tumbuhnya profesionalisme hakim dan prestasi kerja. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan normatif yang mengatur mekanisme promosi dan mutasi untuk menjadi landasan pelaksanaan promosi dan mutasi yang berkeadilan. Disusun pola promosi dan mutasi dengan menggunakan sistem region/wilayah dengan pembagian wilayah propinsi, wilayah regional (beberapa propinsi), wilayah nasional. Klasifikasi ulang pengadilan dengan menambahkan kriteria kompleksitas kasus dan dinamika ekonomi disamping unsur substantif, keadaan perkara dan unsur penunjang, penduduk, kepadatan penduduk, serta komunikasi dan transportasi. Diberlakukan status fungsional murni. Kenaikan jabatan hakim/golongan pegawai negeri sipil tidak terhalang karena pimpinan sama jabatan hakimnya atau lebih rendah golongan hakimnya dari hakim yang bersangkutan. Selain itu perlu untuk memperkecil perbedaan fasilitas antara pimpinan dengan hakim, agar hakim tidak perlu memburu jabatan pimpinan dan dengan nyaman melaksanakan tugas pada posisinya. Keterbukaan terbatas, semacam inspraak dan hearing, yaitu suatu kesempatan untuk turut menentukan kebijakan otoritas oleh hakim yang menjadi objek promosi dan mutasi.

Kata Kunci : Promosi dan Mutasi, Aparatur Peradilan

ABSTRACT

Promotion and Implementation of the consequences of mutations causing a correlation between the quality of promotion and transfer to the performance and behavior of judges. Promotions and mutations that do not cause trouble families would improve morale and performance, instead the promotion and transfer of judges to make family life difficult and frustrating declining morale and performance. Then the fight promotion and transfer to the material does not encourage the growth of professionalism of judges and job performance. Hence the need for normative policy governing promotion and transfer mechanisms for the basis implementation equitable promotion and transfer. Compiled promotion and transfer patterns using the system region / territory with the division of the province, the region (some provinces), the national territory. Reclassification of the court by adding criteria case complexity and dynamics of the economy in addition to the substantive elements, circumstances of the case and supporting elements, population, population density, as well as communication and transportation. Imposed purely functional status. Promotion of judges / class civil

servants are not hampered by the same leadership position the judge or judges of the lower classes of the judge concerned. It was also necessary to minimize the differences between leaders facility with the judge, so the judge does not have to hunt comfortably leadership positions and perform tasks on its position. Openness is limited, such inspraak and hearing, an opportunity to participate in determining the policy of the authority by a judge that the object of promotion and transfer.

Keywords: Promotions and mutations, Justice Reform

A. Latar Belakang

Reformasi peradilan ditandai dengan terbitnya naskah Cetak Biru (Blue Print) pertama tahun 2003. Mengacu kepada Cetak Biru tersebut Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya secara terencana melaksanakan berbagai program antara lain : (1) Reformasi birokrasi dengan fokus penataan birokrasi dan tata kerja, pengembangan sumber daya, perbaikan sistem remunerasi dan manajemen dukungan teknologi dan informasi; (2) Membentuk kelompok-kelompok kerja pembaruan peradilan; (3) Mengikis tumpukan perkara; (4) Meningkatkan kualitas hakim dan staf pengadilan melalui Pendidikan dan Pelatihan; (5) Memperbaiki sistem rekrutmen calon hakim; (6) Mendorong keterbukaan informasi pada lingkungan peradilan; (7) Memperkuat sistem pengawasan internal.¹

Seiring dengan penggantian pimpinan dan perubahan kondisi yang telah terjadi selama rentang waktu antara tahun 2003 sampai tahun 2009, pada tahun 2009 Mahkamah Agung memandang perlu untuk melakukan evaluasi pelaksanaan dan menyempurnakan Cetak Biru 2003. Usaha ini menghasilkan Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 tujuannya antara lain mempertajam arah dan langkah dalam mencapai cita-cita pembaruan badan peradilan secara utuh dan perbaikan diberbagai bidang. Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 mencanangkan program berjangka waktu 25 tahun dengan harapan pembaruan yang tengah dilakukan dapat berjalan dengan lebih baik dan lebih tepat sasaran.

Visi reformasi peradilan pada Cetak Biru 2003 yaitu: “mewujudkan supremasi hukum melalui kekuasaan kehakiman yang mandiri, efektif dan efisien, serta mendapatkan kepercayaan publik, profesional dan memberikan pelayanan hukum yang berkualitas, etis dan terjangkau dan biaya rendah bagi masyarakat

¹ Mahkamah Agung, Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung, Tahun 2010.

serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik”. Pada Cetak Biru 2010 berubah menjadi: “Terwujudnya badan peradilan Indonesia yang Agung”.

Evaluasi yang dilakukan Mahkamah Agung pada tahun 2008 memberikan penilaian bahwa dari program yang direncanakan berdasarkan rekomendasi Cetak Biru 2003, baru 30% (tiga puluh persen) yang berhasil dilaksanakan. Hasil ODA (Organizational Diagnostic Assessment) yang dilakukan tahun 2009 mengingatkan pimpinan dan segenap insan peradilan bahwa kinerja lembaga peradilan tetap mendapat sorotan dari berbagai kalangan, antara lain mengkritisi informasi proses peradilan yang tertutup, biaya yang mahal, masih sulitnya akses masyarakat miskin dan terpinggirkan, serta penyelesaian perkara yang dirasakan masih sangat lama.

Sumber daya manusia adalah kunci pokok penyelenggaraan kegiatan institusi atau organisasi dalam mencapai tujuannya. Tidak ada instansi yang mampu melaksanakan tugas dan wewenangnya tanpa adanya sumber daya manusia yang memadai. Promosi dan mutasi aparatur peradilan adalah salah satu bentuk pembinaan untuk mencapai sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan, yaitu mencapai terwujudnya tujuan pengadilan. Secara umum promosi terkait dengan upaya mendorong peningkatan potensi yang dimiliki oleh aparatur peradilan agar sanggup mengemban tugas pada jenjang yang lebih tinggi berdasarkan kapasitas, kemampuan dan kecakapan serta sesuai dengan kebutuhan yang ada. Mutasi bermakna sebagai *“tour of duty”* bagi aparatur pengadilan dari pengadilan yang lebih kecil ke pengadilan yang lebih besar. Tujuannya adalah agar yang bersangkutan memiliki pengalaman yang luas, regional maupun nasional yang tidak dapat tidak didasarkan kepada kualifikasi tertentu.

Pokok-pokok pengaturan tentang pembinaan aparatur peradilan secara umum telah ada dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang organik badan-badan peradilan yaitu: Untuk lingkungan peradilan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009. Untuk lingkungan peradilan agama Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang

Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009. Untuk lingkungan peradilan tata usaha negara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Untuk lingkungan peradilan militer Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer.

Selain itu untuk tingkat yang lebih rendah ada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Wewenang, Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim. Ketentuan mengenai promosi dan mutasi dalam Buku I Edisi Tahun 2007 yang diberlakukan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 143/KMA/SK/VII/ 2007 Tentang Pemberlakuan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 140/KMA/SK/VII/ 2010 Tanggal 23 Juli 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Fit and Proper Test Bagi Calon Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Hakim dan Pimpinan Pengadilan Tingkat Banding 4 (empat) Lingkungan Peradilan di bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Namun dalam pelaksanaannya badan-badan peradilan dalam lingkungan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan yang ada masing-masing mengembangkan sistem dan mekanisme promosi dan mutasi sendiri-sendiri. Hal ini dapat dimaklumi mengingat masing-masing badan peradilan punya karakter dan persoalan sendiri-sendiri.

Cetak Biru Tahun 2010 menilai bahwa pengelolaan SDM di lingkungan peradilan belum berjalan secara transparan dan akuntabel, dan belum menyertakan parameter objektif. Kondisi demikian akan berdampak kurang baik terhadap program pembaruan peradilan secara keseluruhan. Konsekuensinya akan semakin berkembangnya persaingan yang tidak sehat antara aparat peradilan, masing-masing menempuh berbagai jalan untuk mencapai tujuan dan akan memicu hilangnya semangat persaingan sehat. Kalau hal itu terjadi, akan padam semangat

untuk meningkatkan, setidaknya-tidaknya mempertahankan tingkat kemampuan teknis yudisial, intelektualitas maupun integritas moral. Penempatan sumber daya yang tidak tepat pada gilirannya merugikan institusi penyelenggara kekuasaan kehakiman, negara dan bangsa Indonesia.

Disamping itu hampir pada setiap acara sosialisasi penelitian di berbagai tempat (daerah) para hakim selalu menyampaikan keluhan kesah tentang pelaksanaan promosi dan mutasi yang tidak adil. Berdasarkan keluhan tersebut dan pengamatan sementara terdapat kesan :

- Berdasarkan ketentuan yang sudah ada secara umum telah ada pola promosi dan mutasi yang berlaku dilingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Dalam implementasi promosi dan mutasi belum sepenuhnya mengacu kepada pola yang sudah ada dan kurang mempertimbangkan kemampuan teknis yudisial, kecakapan dan moral. Selain itu tidak terdapat perlakuan yang sama terhadap sesama hakim.
- Pada pengadilan tertentu tidak sebanding antara beban kerja dengan jumlah hakim dan penempatan hakim dalam suatu pengadilan tidak memperhatikan komposisi senioritas.

Untuk mendorong perputaran roda reformasi peradilan, perlu dikaji terlebih dahulu kondisi senyatanya dari sistem promosi dan mutasi yang telah berlangsung selama ini, dan apa yang mempengaruhi kondisi tersebut. Selanjutnya akan dikaji apakah sistem yang ada dapat mendorong pelaksanaan promosi dan mutasi yang lebih kondusif atau apabila diperlukan perubahan apa saja yang perlu diadakan atau dilanjutkan agar dapat mendukung gerak langkah reformasi peradilan di lingkungan Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya.

B. Metode Penelitian :

Spesifikasi penelitian sesuai dengan bidang sorotan penelitian ini, digunakan metode penelitian hukum normatif (normative-legal research) dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum sosiologis (socio-legal research),² diperlukan untuk mengetahui pelaksanaan sistem promosi dan mutasi aparatur

² Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 35.

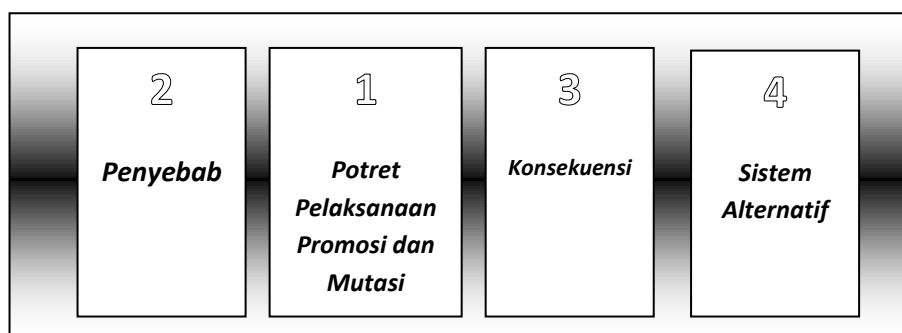
peradilan dalam hal ini hakim dalam lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung dan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya, selanjutnya menganalisis problematika non juridis untuk menemukan solusi dari permasalahan.

Penelitian hukum normatif (normative-legal research), diperlukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor hukum yang menjadi masalah dalam pelaksanaan promosi yang transparan, akuntabel dan objektif, selanjutnya menganalisis problematika juridis untuk menemukan solusi dari permasalahan.

Penelitian ini termasuk penelitian problem-finding atau problem-identification, problem-solution dan prescriptive. Penelitian problem-finding atau problem-identification dimaksudkan untuk menemukan masalah yang menjadi penyebab terjadinya masalah dalam sistem promosi dan mutasi hakim peradilan. Penelitian problem-solution dan prescriptive dimaksudkan untuk mendapatkan saran-saran pemecahan untuk memperbaiki dan penyempurnaan sistem promosi dan mutasi hakim untuk masa mendatang.³

Pelaksanaan penelitian dilakukan dengan mekanisme : Pertama melakukan pemotretan terhadap pelaksanaan promosi dan mutasi hakim, kedua bagaimanapun hasilnya penting ditemukan faktor apa yang mempengaruhinya. Ketiga akan dicoba membuat suatu refleksi bagaimana akibat-akibatnya. Terakhir dianalisis kemungkinan untuk memodifikasi model yang ada atau menemukan model alternatif.

Gambar 1 : Empat Langkah Mekanisme Penelitian



³ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 10 dan 50.

C. Implementasi Promosi dan Mutasi

Jejak pendapat dan wawancara mendalam yang dilakukan terhadap hakim empat lingkungan peradilan yang dilakukan di tiga lokasi yaitu Jakarta, Banda Aceh dan Kendari dengan penyebaran kuesioner. Ditemukan kondisi bahwa 12% hakim yang menjadi responden telah bertugas di Pengadilan tempat tugas sekarang sudah lebih dari 5 tahun. 67% pernah bertugas di suatu tempat lebih dari 5 (lima) tahun atau kurang dari 2 (dua) tahun. 22% responden berpendapat bahwa promosi dan/atau mutasi terhadap mereka belum mempertimbangkan kecakapan kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman dan kejujuran. 76% hakim percaya bahwa promosi dan mutasi terhadap mereka mempengaruhi kinerja dan perilaku dalam melaksanakan tugas peradilan dan perilaku di luar kedinasan.

73% hakim responden berpendapat bahwa "ketentuan" yang mengatur sistem mutasi dan promosi belum dilaksanakan sesuai dengan pola yang ada. 84% hakim berpendapat bahwa "penyelenggaraan" mutasi dan promosi yang selama ini dilaksanakan belum memadai dan tidak dapat mendorong peningkatan kinerja dan tidak memenuhi rasa keadilan.

49% responden berpendapat bahwa kedudukan dan fungsi dan tugas dari Tim Promosi dan Mutasi (TPM) selama ini belum tepat dan belum berjalan dengan baik. 60% responden menilai bahwa perlu dicarikan model alternatif sistem promosi dan mutasi hakim yang lebih tepat.

Melalui wawancara mendalam dengan sejumlah hakim yang dipilih secara acak dibawah ini dikemukakan apa yang dialami dan dirasakan oleh para hakim yang menjadi responden berkenaan dengan pelaksanaan promosi dan mutasi dalam lingkungan badan masing-masing.

Rangkaian wawancara tersebut memberikan gambaran bahwa : (a) Pelaksanaan promosi dan mutasi sudah berjalan dengan relatif baik, namun demikian masih perlu adanya perbaikan karena kadang dirasakan tidak adil; (b) Tidak jarang terjadi hakim yang dipandang sangat layak oleh rekan-rekannya tidak mendapat promosi dan mutasi yang patut sedangkan sebaliknya hakim yang dinilai kurang baik dan bermasalah mendapat promosi yang sangat baik; (c) Tidak konsistennya antara pola yang berlaku atau janji yang disampaikan secara

lisan berbeda dengan pelaksanaan di lapangan; (d) Banyak terjadi pasca promosi dan mutasi hakim, terjadi penurunan kualitas hidup, karena tidak adanya fasilitas perumahan dan perlengkapannya, serta berpisah dengan isteri/suami dan anak-anak; (e) Adanya perbedaan perlakuan yang dirasakan para hakim yang didasarkan kepada kenal dan tidak kenal.

Rangkaian wawancara dengan hakim responden tersebut memberikan gambaran bahwa para hakim berpikir dan merasakan bahwa penyebab belum tercapainya sistem promosi dan mutasi yang baik disebabkan : (a) Dalam pelaksanaan promosi dan mutasi belum adanya aturan main yang berlaku permanen dan diformalkan dalam suatu ketentuan perundang-undangan atau peraturan kebijakan; (b) Tidak tersedia data hakim yang akurat tentang siapa hakim yang baru saja dimutasikan dan siapa hakim yang akan dimutasikan; (c) Belum mengutamakan parameter objektivitas dan transparansi; (d) Promosi dan mutasi belum terlepas dan masih diwarnai transaksi hakim dengan oknum atau melalui oknum badan peradilan; (e) Pemegang otoritas belum dapat membebaskan diri dari pengaruh kedekatan dan intervensi dari berbagai pihak.

Dipandang dari konsekuensinya 76% (tujuh puluh enam persen) responden dari tiga wilayah menyatakan bahwa promosi dan mutasi yang selama ini dijalani oleh responden mempengaruhi kinerja maupun sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas-tugas peradilan. Hanya 21% (dua puluh satu persen) yang menjawab tidak.

Rangkaian wawancara dengan hakim responden pada bagian ini memberikan gambaran bahwa para hakim berpikir dan merasakan bahwa terdapat korelasi antara kualitas promosi dan mutasi dengan kinerja dan semangat kerja para hakim : (a) Promosi dan mutasi yang sesuai dengan keinginan dan tidak menimbulkan kesulitan akan meningkatkan semangat kerja dan kinerja. Sebaliknya promosi dan mutasi yang tidak diharapkan dan menimbulkan banyak kesulitan akan membuat hakim frustrasi dan menurunnya semangat kerja dan kinerja; (b) Promosi dan mutasi yang diperjuangkan tidak mendorong profesionalisme dan tidak memacu prestasi kerja:

Hasil wawancara mendalam dengan responden memberikan gambaran bahwa penyebab penyimpangan perilaku Hakim adalah : (a) Kecewa terhadap hasil promosi dan mutasi; (b) Kekhawatiran menghadapi promosi dan mutasi mendatang; (c) Kurangnya fasilitas kedinasan dan beratnya biaya jabatan; (d) Penghasilan yang belum memadai terutama untuk pendidikan anak-anak; (e) Pengaruh keluarga berupa jauh dari keluarga dan pola hidup keluarga; (f) Lemahnya integritas hakim berhadapan dengan godaan; (g) Belum berwibawanya pengawasan internal berupa pengawasan melekat oleh pimpinan dan mangkusnya pengawasan fungsional; (h) Sosialisai Pedoman Perilaku Hakim (PPH) berpengaruh positif pada sikap tindak atau perilaku hakim, tetapi tidak cukup tanpa suasana kondusif dan pemenuhan kebutuhan serta keteladanan dari peminpin.

D. Analisis Penelitian

1. Ketentuan Promosi dan Mutasi

Dalam undang-undang organik ketiga badan peradilan yaitu peradilan umum, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara terdapat substansi yang hampir sama. Terdapat pengaturan pembinaan hakim khususnya terkait promosi dan mutasi yang memuat syarat-syarat umum untuk diangkat sebagai hakim dan hakim ad hoc, dan syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi ketua atau wakil ketua pengadilan tingkat pertama. Ditentukan bahwa untuk menjadi ketua pengadilan tingkat pertama hakim harus berpengalaman paling singkat 7 (tujuh) tahun sebagai hakim pengadilan tingkat pertama. Undang-Undang tersebut memuat syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim pengadilan tinggi, yaitu selain syarat-syarat umum, berumur paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai ketua, wakil ketua pengadilan tingkat pertama, atau 15 (lima belas) tahun sebagai hakim pengadilan tingkat pertama, lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (PPH).

Untuk dapat diangkat menjadi ketua pengadilan tinggi harus berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai hakim pengadilan banding atau 3 (tiga)

tahun bagi hakim pengadilan banding yang pernah menjabat ketua pengadilan tingkat pertama. Untuk dapat diangkat menjadi wakil ketua pengadilan banding harus berpengalaman paling singkat 4 (empat) tahun sebagai hakim pengadilan banding atau 2 (dua) tahun bagi hakim pengadilan tinggi yang pernah menjabat ketua pengadilan tingkat pertama.

Pola umum promosi secara sederhana sudah terdapat dalam undang-undang khusus yang mengatur badan-badan peradilan terutama untuk promosi dalam menjadi pimpinan pengadilan tingkat pertama dan promosi menjadi hakim tinggi dan pimpinan pengadilan tinggi. Selain itu kegiatan promosi dan mutasi mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim yang pada dasarnya mengatur persyaratan kepangkatan minimum dan maksimum.

Pada tahun 2007 terbit Buku I, pada bagian Administrasi Kepegawaian Peradilan, angka Kelima tentang Peningkatan Jabatan/Mutasi Hakim. Didalamnya ditentukan bahwa untuk dapat diangkat menjadi pimpinan harus berpangkat minimum satu tingkat dibawah pangkat minimum yang ditentukan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 dan masa tugas hakim pada suatu tempat adalah 2 sampai 5 tahun kecuali untuk kepentingan dinas.⁴

Sementara itu kegiatan promosi dan mutasi terus berlangsung. Direktur Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum menjelaskan bahwa kecuali Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 140/KMA/SK/ VII/ 2010, sejak pembinaan satu atap belum diterbitkan suatu produk hukum yang mengatur seluk beluk promosi dan mutasi di lingkungan peradilan umum. Namun demikian untuk melengkapi ketentuan yang ada digunakan kebijakan. Kebijakan dilakukan dengan mempedomani Pola Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 1995⁵ dan Rancangan Pedoman Pembinaan Hakim Peradilan Umum dan

⁴ Mahkamah Agung, Buku I yang diberkakukan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 143/KMA/SK/VII/ 2007 Tentang Pemberlakuan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan, hlm. 93, 96 dan 97.

⁵ Keputusan Menteri Kehakiman No. M.08-AT.01.10. Tahun 1995, Pola Pembinaan Peradilan di Lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara - Pola Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan.

Tata Usaha Negara Tahun 2002⁶ dalam rangka antisipasi menghadapi masalah dalam masa transisi. Rancangan tersebut diharapkan untuk disahkan menjadi produk hukum Mahkamah Agung. Walaupun belum ada normatifikasi, praktis kaidah yang ada didalamnya sudah mulai dilaksanakan sebagai kebijakan tentunya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Pola pengembangan karir hakim yang diatur dalam Pola Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Departemen Hukum dan HAM Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Lingkungan peradilan Agama tidak jauh berbeda dengan lingkungan peradilan Umum. Selain mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Peradilan Agama pelaksanaan promosi dan mutasi menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim. Selain itu untuk mengisi kekosongan diperhatikan juga Pedoman Mutasi Hakim dan Penitera di Lingkungan Peradilan Agama Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Islam Ditjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama Tahun 1999/2000 yang mengacu kepada persyaratan mutasi dan promosi hakim berdasarkan Surat Edaran Badan Adminitrasi Kepegawaian Negara Nomor 03 Tahun 1996 tanggal 30 Januari 1996.⁸

Lingkungan peradilan tata usaha negara menggunakan ketentuan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan ketentuan yang berlaku pada umumnya di lingkungan Mahkamah Agung. Namun demikian dilingkungan peradilan tata usaha negara lebih banyak diatur oleh kebijakan tidak tertulis karena keterbatasan personel hakim yang memenuhi syarat untuk ditempatkan sebagai pimpinan pengadilan. Sekarang tengah disusun rancangan pola pembinaan hakim dan pejabat peradilan untuk lingkungan peradilan tata usaha negara.⁹

⁶ Rancangan Pedoman Pembinaan Hakim Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara Tahun 2002.

⁷ Wawancara dengan Nurjannah, Direktur Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan, Direktorat Jenderal Peradilan Umum, Mahkamah Agung RI, Agustus 2011.

⁸ Wawancara dengan Sunarto, Direktur Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Agama, Direktorat Jenderal Peradilan Agama, MARI, Agustus 2011.

⁹ Wawancara dengan Oyo Sunaryo, Direktur Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Tata Usaha Negara, Direktorat Jenderal Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara MARI, Agustus 2011.

Lingkungan peradilan militer punya kekhususan sendiri seperti diungkapkan Kepala Sub Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Militer Undang-Undang Peradilan Militer, Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Panglima TNI Nomor KMA/065A/SKB/IX/2004 dan Skep/420/IX/2004 dan Buku I pelaksanaan promosi dan mutasi juga menggunakan kebijakan. Dalam Buku I Pola promosi dan mutasi untuk lingkungan peradilan Militer mendapat porsi tersendiri.¹⁰

2. Pola Promosi dan Mutasi

Pola pembinaan hakim di Indonesia berakar dari model pembinaan hakim gaya civil law. Sistem pembinaan hakim menggunakan sistem karir. Seorang hakim direkrut setelah menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum. Selanjutnya menjalani karir sampai usia pensiun. Ini berbeda dengan yang berlaku dalam sistem common law, jabatan hakim bukanlah jabatan karir. Hakim direkrut dari umum, dari praktisi hukum, advokat, polisi, jaksa dan atau yang sudah berpengalaman dan dipandang layak menjadi hakim. Dalam sistem common law tidak ada perpindahan hakim dari satu pengadilan ke pengadilan lain.

Dari data sebelumnya dapat ditarik suatu pola bahwa pengembangan karir hakim dimulai sejak seseorang diangkat menjadi hakim. Pola yang digunakan dalam sistem promosi dan mutasi hakim Indonesia didasari oleh prinsip “*tour of area*” dan “*tour of duty*”. Setiap hakim direncanakan pernah bertugas pada berbagai wilayah pengadilan (area) dan berbagai posisi (duty) dilingkungan peradilan dengan pola proses mutasi mengandung promosi atau demosi dan pada proses promosi ada mutasi atau tidak ada mutasi.¹¹ Dalam mutasi terjadi pergerakan dari pengadilan kecil ke pengadilan yang lebih besar dan seterusnya dan pada promosi hakim pada pengadilan besar ke pengadilan kecil pada posisi yang lebih tinggi dan seterusnya. Sebaliknya dalam pembinaan ada pula demosi sebagai hukuman disiplin, yaitu pergerakan penurunan dalam bentuk penurunan

¹⁰ Wawancara dengan Bapak Yaya Riswaya, Kepala Sub Direktorat Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan Militer, Agustus 2011.

¹¹ Ibid.

posisi pimpinan pengadilan, misalnya dari kelas IA menjadi pimpinan pengadilan kelas IB atau kelas II dan/atau penurunan pangkat atau golongan.

Pada dasarnya saat diangkat seorang hakim hampir memperoleh jabatan pangkat dan golongan terendah yaitu Hakim Pratama Golongan III/a.¹² Pengangkatan hakim dari pegawai sudah dihentikan dengan cara mengadakan persyaratan keharusan mengundurkan diri dari PNS apabila mau mengikuti seleksi calon hakim. Sehingga kalau diterima akan mempunyai pangkat yang sama dengan rekannya yang dari umum. Hakim Pratama golongan, III/a ditempatkan di pengadilan kelas II dengan jumlah perkara yang tidak banyak dan tingkat kesulitan yang sederhana. Setelah menjalani masa tugas di pengadilan kelas II dimutasikan ke pengadilan kelas II yang jumlah perkaranya dan tingkat kesulitan perkaranya lebih tinggi. Dengan berjalannya waktu hakim yang bersangkutan mendapatkan kenaikan pangkat dan golongan. Apabila Program Calon Hakim berlangsung selama 3 tahun, maka satu tahun setelah diangkat menjadi hakim pangkatnya akan naik menjadi Hakim Pratama Muda Golongan III/b. Kalau seorang hakim bertugas selama 4 tahun, pada saat mutasi berikutnya golongannya sudah III/b senior. Setahun bertugas ditempat yang baru sudah mendapat kenaikan pangkat menjadi Hakim Madya Golongan III/c.¹³

Perkembangan karier berikutnya, hakim tersebut akan dimutasi ke pengadilan kelas I B di wilayah lain. Seiring dengan itu memperoleh kenaikan pangkat reguler menjadi Hakim Pratama Utama Golongan III/d (tour of area) kerana sudah memasuki empat tahun dalam pangkat sebelumnya. Tahap selanjutnya hakim dimutasi ke pengadilan kelas I A dan seiring dengan kenaikan jabatan dan golongannya menjadi Hakim Madya Pratama Golongan IV/a, dan selanjutnya kembali ke Pengadilan Kelas II menjadi wakil ketua, ketua dan hakim pengadilan tinggi dan seterusnya.¹⁴ Selain itu diperhatikan juga promosi hakim ke

¹² PNS dimungkinkan menjadi hakim pada jabatan hakim yang sesuai dengan pangkatnya sebelum menjadi hakim.

¹³ Mahkamah Agung, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim, Tahun 1993, hlm. 182.

¹⁴ Mahkamah Agung, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim, Tahun 1993, hlm. 204 dan dibandingkan dengan Rancangan Pedoman Pembinaan Hakim Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara, 6 Mei 2002.

Mahkamah Agung untuk tugas yudisial atau non yudisial atau menduduki jabatan struktural atau non struktural tertentu. Pada tahapnya diturunkan kembali ke pengadilan sebagai wakil ketua, ketua, hakim dan seterusnya.

Lamanya seorang hakim bertugas di suatu pengadilan ditentukan antara dua tahun sampai lima tahun kecuali untuk kepentingan dinas.¹⁵ Promosi untuk pimpinan pengadilan tingkat pertama menjadi pimpinan yang kelasnya setingkat lebih tinggi sekurang-kurangnya setelah 2 (dua) tahun menduduki pimpinan pengadilan tingkat pertama, kecuali untuk kepentingan dinas yang mendesak.¹⁶

3. Kekurangan dan Kelebihan

Pelaksanaan prinsip tour of duty dan tour of area ini tidak terlepas dari kekurangan dan kelebihan. Dalam Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim dikatakan bahwa pelaksanaan prinsip ini sanggup mengatasi masalah kekurangan jumlah hakim khususnya untuk daerah-daerah yang terpencil. Bagi hakim sendiri memperkaya wawasan mengenai sistem nilai dan kultur masyarakat serta keragaman permasalahan hukum di Indonesia dan meminimalisir praktek negatif yang mungkin timbul jika seorang hakim terlalu lama berada di satu wilayah atau suatu posisi.¹⁷ Menurut hemat penulis kelebihan yang terakhir belum tentu benar, bahkan bisa sebaliknya. Seorang hakim yang akan bertugas lama akan memelihara sikap perlakunya, karena kalau nama baiknya cacat maka ia akan menderita untuk waktu yang panjang. Sebaliknya hakim yang sudah bermasalah pada suatu daerah akan kembali menegakkan kepala pada daerah tugas yang baru.¹⁸ Tour of area memberikan pengalaman regional dan nasional juga belum dapat diukur manfaatnya. Kalau yang diperlukan penghayatan nilai-nilai yang hidup pada masyarakat setempat, maka penduduk setempatlah yang paling tepat.

¹⁵ Mahkamah Agung, Buku I yang diberlakukan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 143/KMA/SK/VII/ 2007 Tentang Pemberlakuan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan, hlm. 93.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Pendapat yang mengkhawatirkan seorang hakim yang sering berhubungan dengan masyarakat akan dapat berdampak negatif tidak cukup beralasan. Seorang yang akan lama tinggal di suatu daerah cenderung menjaga reputasi dan nama baiknya. Kalau namanya tercemar, maka ia dan keluarganya akan malu dalam waktu yang lama.

¹⁸ Mahkamah Agung, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim, Tahun 1993, hlm. 204

Kalau pengalaman itu dianggap suatu keharusan untuk karir seorang hakim, maka tidak ada calon hakim agung non karir yang layak menjadi hakim agung. Apalagi penasehat hukum dan tenaga pengajar, yang tidak mungkin berpengalaman tour of area seperti hakim karir.

Kekurangan prinsip tour of duty dan tour of area antara lain :

Pertama: Menyedot anggaran negara yang tidak sedikit guna merealisasikan perpindahan. Kedua: Tour of duty dan tour of area adalah membuka peluang praktek kolusi antara hakim dengan pihak yang memiliki kewenangan untuk memutuskan mutasi. Ketiga: Tidak mendorong hakim untuk berperilaku positif, karena tidak khawatir nama baiknya tercoreng di masyarakat setempat karena selalu punya kesempatan pindah ke daerah lain dan memulai hidup baru. Keempat: Berdampak yang kurang baik bagi keluarga hakim yang telah berkeluarga. Kelima: Prinsip tour of duty dan tour of area menyebabkan tidak tertariknya mahasiswa Fakultas Hukum yang berkualitas menonjol untuk menjadi calon hakim. Ia sudah membayangkan bahwa ia akan hidup berpindah-pindah dari suatu tempat ketempat lain tanpa dapat merencanakannya sendiri. Kecuali harus berkolusi dan membina kedekatan dengan otoritas dan menyingkirkan jauh-jauh suara hati. Keenam: Prinsip tour of area adalah berpotensi untuk mengekang independensi peradilan. Karena itu di beberapa negara bahkan di negara civil law, tidak merekomendasikan perpindahan hakim dari suatu wilayah ke wilayah lain. Kelemahan ini bukan tidak beralasan, hal ini dirasakan oleh hakim kita pada masa pembinaan dua atap. Putusan pengadilan yang tidak sesuai dengan kehendak pemegang otoritas akan berakibat mutasi ke daerah terpencil. Ketujuh: Prinsip tour of area tidak mendorong munculnya hakim-hakim yang berasal dari putra daerah yang berkeinginan untuk hanya bertugas di wilayah tempat asal mereka atau di wilayah sekitarnya. Kedelapan: Prinsip tour of area membuat komposisi hakim pada pengadilan kelas II (kecil), senioritasnya tidak bertingkat. Terputus generasi antara pimpinan dan hakim-hakim junior. Bukankah pada pengadilan harus ada pimpinan, hakim senior dan hakim junior. Supaya tetap ada pembinaan pimpinan dan hakim senior terhadap hakim yang lebih junior.

4. Beberapa Pertimbangan

Data penelitian menunjukkan pola promosi dan mutasi yang prosesnya tertutup menimbulkan persoalan cukup panjang. Dalam berbagai kesempatan dan penelitian pembicaraan mengenai promosi dan mutasi di kalangan hakim selalu berjalan dan dengan penuh semangat mengutarakan keluhan-kesah yang tiada henti. Kalau dicermati kelebihan dan kekurangan tour of area maka akan terlihat bahwa kelemahannya sangat banyak dan tidak sebanding dengan kelebihannya. Oleh karena itu ada baiknya dipertimbangkan mengadakan perubahan terhadap prinsip tour of duty dan tour of area.

- Penting menurunkan mobilitas hakim. Tetapi sebelumnya diberlakukan sistem region/wilayah dengan pembagian sebagai Wilayah/region (1) Propinsi; (2) Wilayah/region regional (beberapa propinsi), dan Wilayah nasional. Dalam perencanaan hakim dikelompokkan dan memiliki hak opsi untuk memilih pada wilayah/region mana akan menjalani kariernya. Promosi hakim sedapatnya ditempat yang sama (naik ditempat) dan dapat memilih untuk tidak promosi. Kalau tidak memungkinkan baru tour of area terbatas dalam wilayah/region yang sudah dipilih. Tidak ada tour of area untuk posisi yang sama atau ke pengadilan yang sama kelasnya.
- Terhadap hakim diberlakukan status yang mirip dengan tenaga fungsional. Kenaikan jabatan hakim/golongan tidak terhalang karena pimpinan sama jabatan hakimnya atau lebih rendah golongannya hakimnya dari hakim. Selain itu perlu untuk memperkecil perbedaan fasilitas antara pimpinan dengan hakim, agar hakim tidak perlu memburu jabatan pimpinan dan nyaman berkarya pada posisinya.
- Keterbukaan terbatas pada proses promosi penting untuk diterapkan. Sifat keterbukaan penyelenggaraan negara saat ini sudah umum diterima di negara-negara demokrasi di seluruh dunia. Otoritas menginformasikan rencana promosi tour of area kepada hakim yang direncanakan menjalani promosi. Untuk memberi kesempatan sinkronisasi kepentingan dinas dengan kepentingan keluarga. Semacam inspraak dan hearing, yaitu suatu peluang

untuk mempengaruhi kebijakan oleh orang yang akan dikenai suatu keputusan.

- Pengadaan hakim untuk mengisi pengadilan yang terpencil diutamakan penduduk daerah setempat atau hakim dari luar daerah yang memilih opsi wilayah regional dalam cakupannya, atau wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian tidak perlu memikirkan lagi cara menarik minat hakim untuk mengisi pengadilan di daerah terpencil dengan insentif atau tunjangan lainnya.

5. Tiga Tahapan Masalah Promosi dan Mutasi

Permasalahan Promosi dan Mutasi Hakim dapat dipandang dari tiga tahapan. Tahap pertama, Pra Promosi dan Mutasi, Tahap kedua, tahap yang menyertai Promosi dan Mutasi, dan Tahap ketiga, pasca promosi dan mutasi.

Tiga Tahapan Masalah Promosi dan Mutasi



a. Pra Promosi dan Mutasi (Parameter Kompetensi)

(1) Senioritas atau Kompetensi?

Undang-Undang badan peradilan tidak mengaitkan promosi dengan jabatan dan kepangkatan hakim. Akan tetapi dalam ketentuan yang lebih rendah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim dan Surat Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Nasional No. 3 tahun 1996 tentang Pemberian Kenaikan Pangkat Hakim, karir hakim, terkait erat dengan pangkat/golongan. Untuk mendapatkan suatu pos promosi hakim harus memenuhi persyaratan kepangkatan dan golongan tertentu. Sedangkan pangkat dan golongan bergantung kepada masa kerja hakim.

Dalam Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 140/KMA/SK/VII/ 2010 Tanggal 23 Juli 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Fit and Proper Test Bagi Calon Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Hakim dan Pimpinan Pengadilan Tingkat Banding 4 (empat) Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat dibaca dinamika kebijakan dalam pengisian pimpinan pengadilan tingkat pertama dan hakim serta pimpinan pengadilan tingkat banding yang mengarah kepada pendekatan kompetensi. Disadari bahwa pada masa lalu, pengangkatan seseorang menjadi pimpinan pengadilan acap kali dilakukan hanya dengan mempertimbangkan atau pendekatan senioritas, dimana seseorang dengan pangkat atau masa kerja yang lebih senior diasumsikan sebagai sosok yang layak jadi pimpinan pengadilan. Bagaimanapun pendekatan senioritas tersebut telah terjebak kepada pertimbangan yang tidak substantif, sehingga acapkali menuai hasil yang tidak memuaskan. Kelemahan lain pendekatan senioritas adalah sangat potensial menghambat kreatifitas dan motivasi pengembangan profesionalisme para hakim yang lebih junior dan pasrah menunggu giliran tanpa usaha meningkatkan profesionalisme. Untuk mengatasi persoalan tersebut perlu disusun suatu pola seleksi pengisian jabatan pimpinan pengadilan secara objektif didasarkan kepada pertimbangan kompetensi.¹⁹

Apakah pendekatan senioritas sudah ditinggalkan dengan kata lain melepaskan sama sekali pertimbangan senioritas? Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 140/KMA/SK/VII/ 2010 Tanggal 23 Juli 2010 memuat antara lain syarat-syarat kepangkatan peserta. Syarat untuk calon pimpinan peradilan umum tingkat pertama kelas II mempunyai pangkat/golongan/ruang III/d sampai dengan IV/b. Untuk calon pimpinan pengadilan tingkat pertama kelas IB mempunyai golongan IV/a sampai dengan IV/c. Untuk calon pimpinan pengadilan tingkat pertama kelas IA mempunyai golongan IV/b sampai dengan IV/d. Untuk calon hakim tinggi mempunyai golongan minimal IV/b senior. Untuk

¹⁹ Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 140/KMA/SK/VII/ 2010 Tanggal 23 Juli 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Fit and Proper Test Bagi Calon Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Hakim dan Pimpinan Pengadilan Tingkat Banding 4 (empat) Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia

calon pimpinan pada pengadilan tingkat banding mempunyai golongan minimal IV/d.

Ketentuan golongan diatas sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim. Hakim yang berpangkat satu tingkat dibawah pangkat minimum dapat ditetapkan untuk jabatan yang bersangkutan. Dapat dilihat kecenderngan kebijakan Mahkamah Agung sudah menganut pendekatan kompetensi dengan pembatasan senioritas yang diperluas cakupannya sampai kepada hakim yang berpangkat satu tingkat dibawah pangkat minimum yang dibolehkan oleh peraturan perundang-undangan. Kebijakan itu akan terbukti kebenarannya apabila dalam fit and propre test ada hakim yang berpangkat lebih yunior menyisihkan hakim yang berpangkat lebih senior karena pertimbangan kemampuan.

Kepangkatan dan senioritas hakim menjadi pimpinan pengadilan merupakan syarat mutlak. Dalam hal kompetitor sama-sama memenuhi syarat kepangkatan maupun jam terbang hakim, namun dalam menentukan keunggulan pangkat adalah yang dinilai paling utama. Meskipun ada Daftar Urutan Senioritas (DUS), Hakim yang jam terbangnya lebih lama dapat disisihkan oleh Hakim yang jam terbangnya lebih sedikit karena kalah dalam pangkat atau tidak memenuhi syarat kepangkatan. Sebaliknya hakim yang jam terbangnya lebih lama tidak dapat menyisihkan hakim yang berpangkat lebih tinggi walaupun jam terbangnya lebih sedikit.

Masalahnya terletak pada disejajarkannya antara senioritas pangkat PNS dengan senioritas tingkat jabatan hakim. Hakim yang berpangkat Pembina Golongan IV/a dianggap sebagai Hakim Madya Pratama. Padahal Hakim tersebut baru menjalani jabatan selama 7 (tujuh) tahun. Pada hal untuk mencapai jabatan tersebut seorang hakim memerlukan jam terbang hakim selama 13 (tiga belas) tahun. Hal ini tentu kurang pada tempatnya dan tidak proporsional.

Ada baiknya antara tingkat jabatan hakim dan pangkat/golongan/ruang pegawai negeri dipisahkan. Sitiap orang yang baru diangkat menjadi hakim akan menduduki tingkat jabatan hakim paling rendah, yaitu Hakim Pratama yang kalau dikonversi menjadi golongan/ruang III/a. Jadi walaupun pada waktu pengangkatan

menjadi hakim sudah berpangkat Penata glongan/ruang IV/a atau lebih tinggi, jabatan hakimnya adalah Hakim Pratama. Kenaikan tingkat jabatan hakim mekanismenya ditentukan tersendiri (menggunakan kredit poin misalnya). Selanjutnya kompetisi untuk promosi diukur antara lain dengan senioritas tingkat jabatan hakim.

(2) Penilaian Kualitas Pekerjaan

Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) sampai saat ini masih dipergunakan untuk menilai kinerja hakim. Hakim merupakan Pegawai Negeri Sipil yang tugas pokoknya spesifik, yaitu sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman yang diatur oleh UUD 1945. Ada yang terasa kurang tepat apabila DP3 masih dipakai sebagai instrumen evaluasi hakim. Pada Kertas Kerja Pembaruan Sistem SDM Hakim Tahun 2003 ketidaksesuaian ini terlihat dari dua hal : Pertama, adanya aspek penilaian yang tidak sesuai dengan karakter jabatan hakim; Kedua, tidak terdapat aspek penilaian yang sesuai dengan karakter jabatan hakim.

Pada dasarnya instrumen DP3 dimaksudkan untuk menilai perilaku PNS secara umum dan tidak dapat mengakomodir aspek penting untuk menilai kinerja hakim yang spesifik. Aspek yang sesuai dengan karakter hakim adalah hanya kejujuran. Dalam perkembangannya PNS yang menduduki jabatan fungsional telah ada instrumen khusus untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja mereka. Dikembangkan dari karakteristik spesifik dari jabatan tersebut, dan kinerja pejabat fungsional dapat dinilai dari aspek-aspek tugas dan fungsi.²⁰

Dengan demikian pada saat ini DP3 belum dapat dijadikan pegangan dalam mempertimbangkan seorang hakim menjadi unsur pimpinan. Ada baiknya mempertimbangkan untuk mengikuti langkah sistem evaluasi kinerja jabatan fungsional yang telah ada, yaitu mengadakan instrumen khusus untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja hakim dan disesuaikan dengan karakteristik tugas yudisial kekuasaan kehakiman. Antara lain (a) independensi dan akuntabilitas; (b) konsistensi putusan dengan hukum (legal uniformity); (c) Penemuan dan konstruksi hukum (d) Manajemen persidangan dan ketepatan penerapan asas-asas

²⁰ Hal ini dimungkinkan berdasarkan PP No. 16 Tahun 1994 mengenai Jabatan Fungsional.

dalam melaksanakan tugas-tugas peradilan. Hanya 21% (dua puluh satu persen) yang menjawab tidak. Ditegaskan kembali oleh responden dalam wawancara mendalam bahwa jelas ada hubungan sebab akibat antara mutasi dengan kinerja dan perilaku hakim. Promosi dan mutasi yang baik akan menghasilkan perilaku yang baik. Demikian pula sebaliknya. Promosi dan mutasi dapat berakibat tercabutnya kebersamaan suami/isteri dan anak-anak. Keputusan promosi dan mutasi tanpa memperhatikan kepentingan keluarga akan menyakitkan hakim dan keluarganya dan jelas akan berdampak negatif terhadap kinerja hakim dan perilakunya.²⁵

Bagaimanapun rekrutmen dan pembinaan terhadap hakim memberi pengaruh langsung terhadap tingkah laku dan kualitas hakim. Jika untuk mendapatkan suatu tempat atau jabatan digunakan upaya yang menggunakan dana yang banyak, maka selama jabatan itu dipangku tentulah diupayakan minimal mengembalikan dana yang telah dikeluarkan, dan sekaligus dapat digunakan untuk mencari kekayaan untuk memakmurkan diri secara tidak sah.

Namun demikian mekanisme promosi dan mutasi sudah mengalami perbaikan dari tahun ke tahun harus tetap mendapat perhatian dan penyempurnaan hingga ditemukan format yang dapat mengakomodir berbagai kepentingan.

(1) Lengkapi Fasilitas

Minimnya fasilitas dipandang penting mempengaruhi perilaku seorang hakim. Sebagaimana sudah dikutip sebelumnya, diungkapkan oleh seorang pimpinan pengadilan tingkat pertama pada wilayah PT Kendari bahwa apabila ditempat tugas yang baru tidak ada fasilitas yang tersedia, harus menyewa rumah sendiri, membeli sepeda motor, menyediakan peralatan rumah dan lain-lain. Ada tradisi yang tidak sehat, biaya pelantikan ketua yang mahal tidak tersedia. Untuk memenuhi kebutuhan itu terpaksa pinjam ke mana-mana.²⁶

Tidak ada jalan lain biaya acara resmi seperti wajib tersedia dalam anggaran. Ada satuan kerja yang punya anggaran pelantikan, namun anehnya yang dilantik tetap dupungut biaya pelantikan.

²⁵ Rangkaian Wawancara, Juli – Agustus 2011.

²⁶ Wawancara, Kendari, 29 Juli 2011.

(2) Faktor Penghasilan

Data penelitian menunjukkan 79% hakim yang menjadi responden merasakan gaji dan remunerasi yang diterima selama ini mempengaruhi kinerja maupun sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas-tugas peradilan. 21% tidak merasa demikian.

Seorang hakim mengisahkan bahwa suatu ketika tidak dapat konsentrasi dalam bekerja, karena beberapa hari ini memikirkan uang kuliah semesteran anaknya yang belum tersedia. Sedangkan pembayaran terakhir tinggal satu minggu lagi.²⁷

73% hakim yang menjadi responden merasakan gaji dan remunerasi yang diterima selama belum mencukupi kebutuhan standar hakim dan keluarganya. Hanya 26% menyatakan cukup. 1% memilih kedua jawaban.

Dapat disimpulkan dari pernyataan seorang Hakim tingkat pertama pada wilayah yang tidak dapat disebutkan, dikatakan bahwa meskipun tidak ingin mencari uang dari perkara akan tetapi karena gaji dan remunerasi yang diterima tidak mencukupi kebutuhan, terutama biaya pendidikan anak-anak, sulit untuk bertahan dari godaan.²⁸

Masalah status dan penghasilan hakim perlu mendapat perhatian dari semua pihak. Sikap pemerintah pada satu sisi cukup proporsional. Hakim tidak diikutkan pada tiga kali kenaikan gaji PNS. Berarti hakim tidak lagi diakui sebagai pegawai negeri dan dipandang sebagai pejabat negara. Namun pada sisi lain masalahnya menjadi bias, status hakim sebagai pejabat negara sudah diatur sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakima. Karena itu perlu ditegaskan kedudukan hakim pada proporsi yang sebenarnya.

²⁷ Wawancara, Jakarta, 05 Agustus 2011.

²⁸ Bandingkan dengan Adriaan W. Bedner, *Administrative Courts in Indonesia*, Disertasi Universiteit Leiden, 2000, terjemahan bahasa Indonesia, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Huma-Jakarta, Van Vollenhoven Institute, Leiden University dan KITLV-Jakarta, 2010, hlm. 309 – 320.

(3) Selamatkan Tiang Negara

Faktor pola hidup keluarga salah satu penentu sikap dan perilaku hakim. Pola hidup yang dibangun oleh isteri dan kebiasaan anak-anak adalah pemicu runtuhnya idealisme dan pendirian seorang hakim. Kalau sang isteri setiap hari mengeluh kekurangan materi maka sulit dibayangkan tidak berpengaruh terhadap perilaku hakim.²⁹

Faktor berpisah tinggal dengan keluarga adalah cukup signifikan mempengaruhi sikap tindak hakim. Benar pendapat Hakim Tinggi pada wilayah Mahkamah Syar'iyah Aceh. Dikatakan bahwa berpisah tinggal dengan keluarga, isteri dan anak-anak adalah katalisator terjadinya perselingkuhan. Apalagi yang punya potensi kuat untuk berselingkuh. Kondisi jauh dari isteri adalah memunculkan kerawanan dan tinggal menunggu waktu terjadinya perselingkuhan.

Keluarga adalah satuan komunitas terkecil yang sangat penting dalam kehidupan manusia, sebagai tiang kehidupan berbangsa dan bernegara. Keluarga yang sejahtera dan berbahagia adalah fondasi bagi kemajuan dan kejayaan bangsa dan negara. Keluarga tempat tumbuh dan berkembangnya anak-anak, mengembangkan bakat dan kemampuan, tempat nilai-nilai luhur disemaikan, menjadi bekal dalam menghadapi kehidupan mendatang. Dari keluarga prestasi diukir dan pemimpin disiapkan.

Sebagaimana kita cermati keluhan hakim yang tinggal jauh dari keluarga. Rasanya tidak perlu ditekankan bahwa pada waktu penerimaan calon hakim ada kontrak para calon hakim yang menyatakan bersedia ditempatkan diseluruh wilayah Republik Indonesia. Kontrak itu benar adanya, tetapi perlu dipikirkan keseimbangan antara tugas negara dan keharmonisan kehidupan keluarga para hakim.

Tidak sedikit hakim yang terpaksa meninggalkan keluarganya demi tugas. Konsekuensi yang secara gamblang dapat dilihat adalah hilangnya kebersamaan suami/isteri, berkurangnya kesempatan untuk membimbing dan mendidik anak-anaknya. Menanamkan nilai-nilai luhurnya pada tahap pertumbuhan anak-anak

²⁹ Rangkaian wawancara, bulan Juli 2011.

sangat menentukan, yaitu pada masa-masa pertumbuhan fisik maupun psikis. Momen ini tidak dapat dikompensasikan pada waktu lain.

(4) Perbaikan Integritas

Integritas adalah penentu terakhir dari sikap dan perilaku hakim. Integritas yang kuat adalah benteng paling kokoh yang seyogyanya dimiliki oleh setiap hakim. Benar apa yang dikatakan seorang pimpinan pengadilan tingkat pertama dalam wilayah Mahkamah Syar'iyah Aceh bahwa kalau integritas hakim lemah maka daya tahannya untuk bertahan dari kekurangan materi menjadi lemah pula. Dalam kondisi tertentu, dari pada selalu stres dan pusing memikirkan kebutuhan anak isteri, lebih baik realistis saja, kebetulan ada yang menawarkan sesuatu, perkaranya memang dalam posisi yang menang.³⁰

Ada baiknya memasukkan mata ajar integritas dan motivasi dalam kurikulum pendidikan calon hakim dan pendidikan hakim berkelanjutan dilaksanakan secara berkala.

(5) Perkuat Pengawasan Internal

Lemahnya pengawasan internal dipandang sebagai penyebab penyimpangan perilaku. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang pimpinan pengadilan tingkat pertama dalam wilayah yang tidak dapat disebutkan, bahwa mereka tidak takut melakukan pelanggaran. Penyebabnya menurutnya adalah karena kurangnya pengawasan melekat dari pimpinan pengadilan. Bagaimana tidak, pimpinannya juga melakukan hal yang sama. Jadi tidak diketahui lagi siapa pengawas dan siapa yang perlu diawasi. Demikian pula pengawasan fungsional dari Badan Pengawas Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi bekerja kalau ada laporan. Sedangkan pengawasan rutin hanya bersifat formalitas yang tidak sanggup mengubah kinerja.³¹

D. Kesimpulan

Berdasarkan data dan analisis yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. a. Kondisi Pelaksanaan Promosi dan Mutasi :

³⁰ Rangkaian wawancara, Juli - Agustus 2011.

³¹ Rangkaian wawancara, Juli 2011.

- Pelaksanaan promosi dan mutasi sudah berjalan dengan relatif baik, namun demikian masih perlu adanya perbaikan karena kadang dirasakan tidak adil.
- Tidak jarang terjadi hakim yang dipandang sangat layak oleh rekan-rekannya tidak mendapat promosi dan mutasi yang patut, sedangkan sebaliknya hakim yang dinilai kurang baik dan bermasalah mendapat promosi yang menakjubkan.
- Tidak konsistennya antara pola yang berlaku dan kebijakan yang disampaikan secara lisan berbeda dengan pelaksanaan di lapangan.
- Menurunnya kualitas hidup pasca promosi dan mutasi hakim, karena tidak tersedianya fasilitas perumahan dan berpisah dengan isteri/suami dan anak-anak;
- Adanya perbedaan perlakuan yang dirasakan para hakim yang didasarkan kepada kenal dan tidak kenal.

b. Penyebab yang mempengaruhi :

- Belum ada aturan main dan parameter kompetensi hakim yang mengikat dan jelas dalam suatu aturan formal.
- Data hakim sudah tersedia, namun masih perlu dilengkapi dan disempurnakan;
- Parameter transparansi dan objektivitas belum digunakan secara konsisten.
- Promosi dan Mutasi masih diwarnai kedekatan Hakim dengan otoritas peradilan.
- Pemegang otoritas belum dapat membebaskan diri dari pengaruh kedekatan dan intervensi dari berbagai pihak.

2. Konsekuensi Pelaksanaan Promosi dan Mutasi :

- a. Ada korelasi yang kuat antara kualitas promosi dan mutasi dengan kinerja dan perilaku para hakim :
- Promosi dan mutasi yang sesuai dengan keinginan dan tidak menimbulkan kesulitan keluarga akan meningkatkan semangat kerja dan kinerja, sebaliknya promosi dan mutasi yang tidak diharapkan dan

tidak dapat disesuaikan dengan kondisi keluarga membuat hakim frustrasi dan menurunnya semangat kerja dan kinerja.

- Promosi dan mutasi yang diperjuangkan dengan materi tidak mendorong tumbuhnya kompetensi hakim dan prestasi kerja.

b. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja dan Perilaku :

- Kekecewaan terhadap hasil promosi dan mutasi.
- Kekhawatiran menghadapi promosi dan mutasi mendatang.
- Kurangnya fasilitas kedinasan dan beratnya biaya jabatan.
- Penghasilan yang belum memadai terutama untuk pendidikan anak-anak.
- Pengaruh keluarga, termasuk jauh dari keluarga dan pola hidup keluarga.
- Lemahnya integritas hakim berhadapan dengan godaan.
- Lemahnya pengawasan melekat oleh pimpinan dan belum mangkusnya pengawasan internal.
- Sosialisasi Pedoman Perilaku Hakim belum berpengaruh kuat karena belum ditunjang suasana yang kondusif dan kesejahteraan.

3. Tahap Pra Promosi dan Mutasi (Parameter Kompetensi Hakim) :

- Senioritas pangkat PNS dan senioritas hakim;
- Instrumen yang dapat menilai aspek yang sesuai dengan karakter kegiatan hakim disamping DP3;
- Prestasi dalam pendidikan, pelatihan dan sertifikasi;
- Hasil eksaminasi putusan dan berkas perkara;
- Rekomendasi pengawasan;
- Hasil uji kesehatan fisik dan psikometri.
- Hasil fit and proper test;
- Hasil uji kaidah dan implementasi Pedoman Perilaku Hakim.

4. Tahap Pelaksanaan Promosi dan Mutasi :

Ada kebiasaan kurang baik yang menyertai promosi dan mutasi hakim, terutama disekitar pelantikan dan pisah sambut yang memakan biaya yang cukup besar.

F. Rekomendasi

Berdasar penelitian ini beberapa hal yang dipandang perlu direkomendasikan :

1. Kebijakan Normatif

Perlu dibentuk produk hukum yang mengatur mekanisme promosi dan mutasi untuk menjadi landasan pelaksanaan promosi dan mutasi yang berkeadilan dan sebagai landasan bagi hakim untuk menggunakan hak partisipasinya dan masyarakat menggunakan kontrol sosialnya.

2. Pola Promosi dan Mutasi :

- a. Diberlakukan sistem region/wilayah dengan pembagian sebagai berikut:
(a) Wilayah propinsi; (b) Regional (beberapa propinsi); (c) Wilayah nasional. Dalam perencanaan hakim dikelompokkan sesuai region dan Hakim memiliki hak opsi untuk memilih pada wilayah/region mana akan menjalani kariernya. Promosi hakim sedapatnya ditempat tugas yang sama (naik di tempat) dan boleh memilih untuk tidak promosi. Kalau tidak memungkinkan, baru tour of area terbatas dalam wilayah/region yang sudah dipilih. Tidak ada tour of area untuk posisi yang sama atau ke pengadilan yang sama kelasnya.
- b. Klasifikasi ulang pengadilan dengan menambahkan kriteria kompleksitas kasus dan dinamika ekonomi disamping unsur substantif, keadaan perkara dan unsur penunjang, heterogenitas dan kepadatan penduduk, serta ketersediaan sarana komunikasi dan transportasi. Klasifikasi hanya untuk mengukur besaran sarana dan kualifikasi manajerial pimpinan. Daerah dimanapun letaknya dan bagaimapun keadaannya, penduduk setempat sebagai warga negara punya hak untuk diadili oleh hakim yang berkualitas baik.
- c. Diberlakukan status fungsional murni. Kenaikan jabatan hakim/golongan PNS tidak terhalang karena pimpinan sama jabatan hakimnya atau lebih rendah golongan hakimnya dari hakim yang bersangkutan. Selain itu perlu untuk memperkecil perbedaan fasilitas antara pimpinan dengan hakim,

agar hakim tidak perlu memburu jabatan pimpinan dan dengan nyaman melaksanakan tugas pada posisinya.

- d. Keterbukaan terbatas, semacam inspraak dan hearing, yaitu suatu kesempatan untuk turut menentukan kebijakan otoritas oleh hakim yang menjadi objek promosi dan mutasi.

3. Parameter Kelayakan Hakim :

- a. Senioritas hakim yang ditentukan oleh kompetensi. Untuk menentukan senioritas hakim, memisahkan tingkat jabatan hakim dengan pangkat/golongan PNS. Mekanisme kenaikan jabatan hakim ditentukan berdasarkan kualitas dan aktifitas hakim;
- b. Perlu ada instrumen yang menilai hakim dari aspek yang sesuai dengan karakter kegiatan hakim. Untuk menilai kualitas pekerjaan hakim, disamping DP3.
- c. Perlu data hakim yang terintegrasi yang dapat menyajikan data lengkap seorang Hakim, riwayat karir, prestasi, pendidikan dan pelatihan dan hukuman disiplin yang dikelola oleh pusat data SDM.
- d. Aktifkan kembali kegiatan eksaminasi untuk menilai tingkat kemampuan yang diperlukan oleh seorang hakim.
- e. Rekomendasi pengawasan sebagai instrumen pada penanganan konflik internal disamping sebagai penyaji data kesalahan hakim juga sebagai instrumen seleksi menekan yang bermasalah dan menjaring yang berkualitas baik.
- f. Penting adanya uji kesehatan dan uji psikometri, yaitu pemeriksaan psikologis yang dapat mengukur potensi dan kecenderungan perilaku dan mengungkap kecenderungan dan motifasi yang tersembunyi.
- g. Uji kaidah Pedoman Perilaku Hakim perlu ditindak lanjuti dengan penelusuran empirik, untuk memastikan apakah itu dilaksanakan atau hanya sebatas retorika.

4. Acara yang Menyertai Promosi dan Mutasi

Mencairkan uang perjalanan pindah tepat pada waktunya. Menganggarkan biaya pelantikan dalam DIPA dan menyederhanakan acara yang tidak resmi disekitar pelantikan, bahkan kalau bisa meniadakannya.

5. Pasca Promosi dan Mutasi

Untuk mendukung hakim menghadapi tahap pasca promosi dan mutasi, untuk meningkatkan kompetensi dan kualitas perilaku :

- a. Melengkapi fasilitas kedinasan, kantor, rumah dan sarana.
- b. Meningkatkan penghasilan dan status hakim.
- c. Menyelamatkan keutuhan keluarga hakim.
- d. Membina integritas yang berkesinambungan.
- e. Perbaikan pelaksanaan pengawasan melekat dan pengawasan internal yang berpihak kepada kebenaran.
- f. Intensifkan sosialisasi Pedoman Perilaku Hakim (PPH) dengan dukungan suasana yang kondusif dan kesejahteraan hakim.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriaan W. Bedner, *Administrative Courts in Indonesia*, Disertasi Universiteit Leiden, 2000, terjemahan bahasa Indonesia, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Huma-Jakarta, Van Vollenhoven Institute, Leiden University dan KITLV-Jakarta, 2010.
- Francesco Contini & Richard Mohr, *Reconciling Independence and Accountability in the Judicial System*, *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 2 (December) 2007.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1981.
- Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim*, Tahun 1993.
- Mahkamah Agung, *Rancangan Pedoman Pembinaan Hakim Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara*, 6 Mei 2002.
- Mahkamah Agung, *Buku I yang diberkakukan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 143/KMA/SK/VII/ 2007 Tentang Pemberlakuan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan*.
- Mahkamah Agung, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung*, Tahun 2010.

Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 140/KMA/SK/VII/ 2010 Tanggal 23 Juli 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Fit and Proper Test Bagi Calon Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Hakim dan Pimpinan Pengadilan Tingkat Banding 4 (empat) Lingkungan Peradilan di Bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia

Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.08-AT.01.10. Tahun 1995, Pola Pembinaan Peradilan di Lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara - Pola Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 mengenai Jabatan Fungsional.

http://www.mindtools.com/pages/article/newCDV_21.htm

